

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Taavi Lehema

**HALDUSREFORMI MÕJU KOHALIKE
OMAVALITSUSTE LAENUKOORMUSELE**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistrikraadi taotlemiseks majandusteaduses

Juhendaja: dotsent Viktor Trasberg

Tartu 2018

Soovitan suunata kaitsmisele

(dotsent Viktor Trasberg)

Kaitsmisele lubatud ,, ,, 2018. a

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(Taavi Lehemaa)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE LAENAMISE JA HALDUSREFORMI TEOREETILINE KÄSITLUS	8
1.1 Omavalitsuste haldusreform ja laenud	8
1.1.1 Haldusreformi üldine kontseptsioon	8
1.1.2 Laenud kohalike omavalitsuste eelarves	10
1.1.3 Omavalitsuste laenukapitali vajadus ning laenamise kontrollmehhanismid..	13
1.1.4 Omavalitsuste laenamise põhimõtted.....	19
1.2 Kohalike omavalitsuste laenukäitumise mõjurid	23
1.2.1 Kohalike omavalitsuste laenukäitumise mõjurite taust.....	23
1.2.2 Omavalitsuse välised laenukäitumise mõjurid.....	25
1.2.3 Omavalitsuse sisesed laenukäitumise mõjurid.....	28
2. HALDUSREFORM JA EESTI OMAVALITSUSTE LAENUKÄITUMINE.....	32
2.1 Haldusreformi seaduslik raamistik ja omavalitsuste finantsseis.....	32
2.1.1 Eesti Haldusreformi seaduslik raam.....	32
2.1.2 Eesti kohalike omavalitsuste laenukoormuse dünaamika	35
2.2 Omavalitsuste laenukoormust mõjutavate tegurite analüüs	44
2.2.1 Andmed ja metoodika	44
2.2.2 Haldusreformieelse perioodi omavalitsuste laenukäitumise taustanalüüs	47
2.2.3 Haldusreformi eelse omavalitsuste laenukäitumise analüüs	53
KOKKUVÕTE.....	63
VIIDATUD ALLIKAD	67
LISAD	73
SUMMARY	76

SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö uurib haldusreformi mõju kohalike omavalitsusüksuste laenukoormusele. Peaaegu terve Eesti taasiseseisva perioodi on halduskorralduse üle diskuteeritud ning välja töötatud mitmeid kavasad, mille eesmärgiks on olnud tugevdada teise tasandi võimu Eestis. Peamisteks pidepunktideks on olnud mastaabiefektist tuleneva säästmise ja kogukonna iseseisva otsustamise vahelise optimumi leidmine ning omavalitsuste administratiivsuutlikkuse tõhustamine (Omavalitsuste liitumise protsess..., 1-4). Halduskorralduse reformimine on olnud omane ka paljudele teistele Lääne-Euroopa riikidele, kus tänaseks on juba läbi viidud haldusreform (Michalopoulos, 2002, 1–2). Antud teema puhul on väga vähe räägitud haldusreformist kui potentsiaalsest omavalitsuste finantskäitumist mõjutavast faktorist ning ühinemisele eelnevatest initsiatiividest laenukapitali liigkasutamisest. Töö täpsemas fookuses ongi omavalitsuste ühinemise mõju nende laenukoormusele ja laenukäitumisele.

Eestis jõustus Haldusreformi seadus 01.07.2016, millest tulenevalt peaks Eestisse jääma 79 kohalikku omavalitsust – 15 linna ja 64 valda. Enne seaduse jõustumist on paljud kohalikud omavalitsused vabatahtlikult liitunud. Seoses Eestis haldusreformiga pole väga palju räägitud finantsolukorra muutumisest ega laenukohustuste kandumisest uuele omavalitsusüksusele. Haldusreformi finantsmõjude uuringuid on ka teistes riikides väga vähe. On küll mitmeid uuringuid, milles keskendutakse reformi tasuvuse analüüsile (Oates, 1972; Lassen ja Serritzlew, 2011; Allers, 2012; Allers, Geertsema 2014; Petterson-Lidbom 2012, Reingewertz 2012; Weese, 2013; Hyytinen, Saarimaa ja Tukiainen, 2013), kuid minimaalselt on vaadeldud kohalike omavalitsuste ühinemisprotsessi mõju liitumiseelsel perioodil. Puudub täpne arusaam, kuidas võiks omavalitsuste liitumine mõjutada nende finantskäitumist ning kuidas erineb otsuste tegemine olukorras, kui ees seisab ühisvalla moodustamine. Eesti kontekstis pööras keskvalitsus üsna vähe tähelepanu omavalitsuste laenukäitumisele ühinemisele eelneval

perioodil. Sellest lähtuvalt võetakse antud töös vaatluse alla kohalike omavalitsuste laenukoormus ühinemiseelsel perioodil, et mõista, kas liitumine on toonud endaga kaasa anomaalseid või ebaratsionaalseid finantsotsuseid. Töö näitab empiiriliselt erinevas staatuses olevate omavalitsuste (ühinevad ja mitteühinevad) laenukäitumise erinevat mustrit ning toob esile ühinemisele eelneval perioodi laenutegevuse täpsema mõtestamise ja regulatiivse raamistiku kujundamist vajaduse.

Võrdluseks toob autor välja antud tööga seonduvad eelnevalt läbiviidud erinevate riikide uuringuid. Rootsis aastatel 1950-1970 toimunud kohalike omavalitsuste reformi on analüüsinud Hiennerich (2009) ja Jordahl ja Liang (2010). Taanis 2004-2007. aastal läbiviidud haldusreformi on analüüsinud Blom-Hansen (2010). Saarima ja Tukiainen (2015) viisid läbi analüüsi Soome haldusreformi baasil, mis toimus 2000. aastate esimesel dekaadil. Üldiselt on täheldatud, et omavalitsused kipuvad enne ühinemist akumuldeerima laenukoormust ning küsitavusi tekib laenude ratsionaalsus ning laenude võtmise initsiatiiv.

Antud töö eesmärgiks on selgitada välja Eesti haldusreformi mõju kohalike omavalitsuste laenukäitumisele liitumisele eelneval perioodil. Töö eesmärgini viivateks ülesanneteks on:

1. Selgitada kohalike omavalitsuste haldusreformide üldisi eesmäärke.
2. Selgitada laenude rolli kohalike omavalitsuste eelarvetes.
3. Selgitada kohalike omavalitsuste ja ka laiemalt avaliku sektori laenukäitumist mõjutavaid tegureid.
4. Selgitada Eesti haldusreformi protsessi ja kirjeldada kohalike omavalitsustega seotud seadusandlikku raamistikku.
5. Anda ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste laenude olukorrast.
6. Analüüsida ja selgitada Eestis 2017. aastal toimunud Haldusreformi mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele ning võrrelda seda teiste laenukäitumist mõjutavate teguritega.

Eesmärgile jõudmiseks on töö kolm esimest punkti seotud kohalike omavalitsuste teoreetilise laenumaatika käsitlemisega ning haldusreformi tausta kirjeldusega. Esimeses alajaotuses antud teoreetiline käsitus on aluseks töö teises osas esitatud laenukäitumise

empiirilisele analüüsile ja järelduste tegemisele. Laenukäitumise muutust ühinemisele eelneval perioodil on käsitletud kohalike omavalitsuste haldusreformi puhul kui teatud ohtu nende finantsdistipliinile, sest uues omavalitsuses justkui ei pea keegi võtma vastutust endiste finantsotsuste eest. Empiirilisele analüüsile toetudes leiab töö autor, et haldusreform annab kohalikele omavalitsustele võimaluse laenata põhjendamatult palju, teades, et tulevane ühisvald hakkab kandma vastutust eelnevalt tekitatud finantsolukorra eest.

Lisaks teoreetilisele taustale antakse töös ülevaade konkreetselt Eesti haldusreformi kulgemisest, keskendudes eelkõige laenutemaatikaga seonduvale. Seda protsessi on oluline vaadelda kui ühte potentsiaalset kohalike omavalitsust laenukäitumise kujundajat. Unitaarriigile omaselt on kohalike omavalitsuste tegevus subordineeritud seadusandlikult keskvalitsuse tegevusega. Selleks, et näha haldusreformi mõju omavalitsuste laenukäitumisele tuleb mõista ka muid seadusest tulenevaid laenupoliitikat raamistavaid tegureid ja keskvalitsuse poolset kontrollmehhanismi.

Empiirilises osas annab töö kõigepealt ülevaate Eesti kohalike omavalitsust laenuga seotud hetkeolukorrast ajalises perspektiivis. Selleks kasutatakse erinevaid statistilisi finantsnäitajaid erinevate aastate lõikes a tuuakse esile laenukäitumise dünaamika. Olulisel kohal on erinevate näitajate ajas muutumise kõrvutamine ning seostamine haldusreformi käigu ning muude laenukäitumist muutvate teguritega. Empiirilise osa analüüs hindab haldusreformi mõju kohalike omavalitsuste laenukäitumisele, selleks kaasatakse erinevaid kontrollmuutujaid ja fookuses olev omavalitsuste ühinemise staatus ning ka ühinenud omavalitsuste arv. Sarnaste tööde suurimaks probleemiks on tihti andmete kogumise ning kõrvutamise seostuvad probleemid. Eestis on olemas usaldatav ning samadel alustel kogutud laenukoormuse näitajate kogum. Antud töö analüüsi osa on koostatud Eesti Rahandusministeeriumi hallatava kohalike omavalitsuste raamatupidamise andmebaasi põhjal. Analüüsi osas vaadeldakse laenukoormuse kasvu dünaamikat omavalitsusrühmade lõikes. See tagab võimaluse näha otseselt ühinemisele eelnevalt juurde võetud laenude seost omavalitsuste liitumisprotsessiga.

Kokkuvõtvalt annab antud töö teoreetilise tausta kohalike omavalitsuste laenutemaatikas käsitlemisest ja haldusreformide eesmärkidest. Seejärel kirjeldatakse täpsemalt Eesti haldusreformi ning antakse ülevaade kohalike omavalitsuste finants- ja laenuolukorrast.

Eelmainitu baasilt viiakse läbi mõjuanalüüs omavalitsuste ühinemiseelse perioodi laenukoormusele ja laenukäitumisele. Selles tuuakse esile spetsiifilised tegurid, mis mõjutasid erinevate kohalike omavalitsuste laenukäitumist.

Teaduslikust aspektist lähtudes lisab töö olulise teoreetilise aspekti Eesti haldusreformi tulemuste hindamiseks ning lisab ka praktilise teadmise teguritest, mida peaksid silmas pidama haldusreformi kavandavad riigid.

1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE LAENAMISE JA HALDUSREFORMI TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1 Omavalitsuste haldusreform ja laenud

1.1.1 Haldusreformi üldine kontseptsioon

Haldusreformi (*administrative reform*) ja kohalike omavalitsuste restruktureerimine on olnud Euroopa riikidele pärast Teist maailmasõda laialt levinud tendents. Kontseptsioonina tähendab see riigi kohaliku võimutasandi ümberkorraldamist ning enamasti mõistetakse seda, kui mitme omavalitsuse liitumisel uute, suuremate juriidiliste kehade moodustamist. Võimaik on vastupidine protsess, millele antud töö fookus siiski ei keskendu. Näiteks on haldusreform läbi viidud Taanis, Rootsis, Soomes, Hollandis ja Belgias (vt. n. Allers ja Geertsema 2014). Peamiseks põhjuseks on olnud omavalitsuste liialt suur hulk ning suhteliselt väike elanike arv omavalitsuse kohta.¹ Ühinemisprotsessi on käsitletud eelkõige kui toimingut, mis tuleb läbi viia just mastaabiefektist tuleneva säästmise ja administratiivsuutlikkuse tõhustamise eesmärgil. Suurest omavalitsuste hulgast tulenevalt on probleemiks halduslik suutmatus ja madal võimekus konstruktiivseks koostööks keskvalitsusega. Sellest tulenevalt on omavalitsused väga tugevalt sõltuvuses keskvalitsuse poliitikast ning abirahadest, tihti on sellises olukorras omavalitsuste iseenda finantsvõimekus äärmiselt madal (vt. ka pt. 1.1.4). Selline olukord

¹ Oates on oma 1972 aasta raamatus rääkinud väikese omavalitsuse eelistest, kuna väike omavalitsus teab kõige paremini elanike vajadusi ja soove. See aga võiks tähendada, et väike omavalitsus ning võimaliku võimule lähedal olevad elanikud on avaliku sektori kontekstis optimaalne. Hilisemas töös leiab Oates (2005), et tegelikkuses on vajalik teatud suurus, et omavalitsus võiks toimida optimaalselt, ilma liiksete kulutusteta ja ainult nii on võimalik võimu detsentraliseerimine ning sellest ka kasu lõikamine.

on eriti omane Ida-Euroopa riikidele, kus on tegemist alles arenemisjärgus kodanikuühiskonnaga. Liialt väike elanike arv omavalitsuses teeb ka avalike hüviste pakkumise omavalitsusele kulukamaks, kuna omavalitsusele seadusega määratud avalikke teenuseid peab iga omavalitsus (hoolimata elanike arvust) siiski pakkuma. Seega majanduslikust loogikast lähtudes, mida rohkem on omavalitsuses elanikke, seda väiksem on ühikukulu avaliku teenuse pakkumisel.

Teaduskirjanduses on palju arutatud optimaalse elanike arvu üle, kuid siiani puudub ühene arusaam (vt. n. Pevcin 2004). Osaliselt on see tingitud riikide omavalituste seaduse järgsete kohustuste erinevusest. Samas ei ole ka teaduskirjanduses ühtset seisukohta kuluefektiivsusest². On tehtud mitmeid uuringuid, milles keskendutakse reformi tasuvuse analüüsile (vt. n. Lassen and Serritzlew, 2011; Allers, 2012; Allers, Geertsema 2014). Kuid ka neis on leitud, et peamise raami panevad omavalitsustele delegeeritud ülesannete hulk, kulumahukus ning erinevad antud omavalitsuse demograafilised, sotsiaalsed ja majanduslikud iseärasused.

Osaliselt kärbitakse küll kulusid avaliku sektori töökohtade arvelt, kuid empiiriliselt on protsess olnud tihtipeale hoopis vastupidine. Väga väikestes omavalitsustes on puudunud teatud ametikohad avalike teenuste pakkumiseks, mis haldusreformi järgselt suuremas omavalitsuses seaduse järgselt luuakse ning selle tulemusena kasvavad palgakulud (vt. n. Allers ja Geertsema 2014). Kuluefektiivsus hõlmab veel erinevate teenuste pakkumise ühikkulu vähenemist, kuid sarnaselt töökohtade arvu tõusule on empiiriliselt esile toodud, et kohati tuleb loodud omavalitsusel hakata pakkuma enne mitte eksisteerinud teenuseid ning seeläbi hoopis kulutused kasvavad.

Antud töö kontekstis on oluline rääkida haldusreformist, kui omavalitsuste ühinemise käigus tekkinud uuest administratiivüksuse finantsolukorrast. Lisaks muutunud territoriaalsetele piiridele muutub ka laenuteenindamise võimekus ning loodud omavalitsus peab hakkama vastutama kõikide ühinenud omavalitsuste finantskohustuste eest. Sellega seonduvast mõjust laenukäitumisele on räägitud täpsemalt peatükis 1.2. Empiiriliselt on esinenud mitmeid näiteid, kuidas uus omavalitsusüksus peab hakkama

² De Borger ja Kerstens (1996) on hinnanud kohalike omavalitsuste kuluefektiivsust Belgia näitel. Nii kesk- kui ka kohaliku tasandi võimu kuluefektiivsuse hindamine eraldi on väga keeruline ning suhteliselt subjektiivse protsess, mida tuleks mõõta kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete abil.

vastutama ühe ühinenud omavalitsuse vastutustundmatu finantsotsuste pärast (vt. n. Allers, 2012). Samas ei pruugi olla alati ühinemisele eelnenud laenamine halb. Enne ühinemist tehtud õiged investeeringud infrastruktuuri võivad vähendada ühisvalla lähitulevikus selle amortisatsioonist tingitud probleeme (Allers, Geertsema 2014). Uus, alles toimima hakanud haldusüksus, ei pruugi kõikide oma piirkondade arengut ning probleeme esimestel aastatel ette näha ning sellepärast võib ühinemisele eelne arendustöö kasulik olla homogeensemalt omavalitsuse sisest arengut silmas pidades.

Teisalt ei saa pidada ühinemisele eelnevat laenamist tavaliselt väga ratsionaalseks (Allers, Geertsema 2014). Ühinemise protsess ise on omavalitsustele küllaltki aeganõudev läbirääkimiste protsess. Enamasti puuduvad praktikas ka seadusest tulenevad erisused võlakooormuse osas ühinevatele omavalitsustele. See soosib eelkõige eelnevalt võetud finantskohustus akumulierimist priisõidu (*free-riding*) initsiatiivil, sest juhul kui võlakooormus jääb alla seadusega rakenduva piirmäära, pole sellest lähtuvaid otseseid juriidilisi probleeme. Üldiselt ei vasta sellised viimase hetkel võetud võlad omavalitsuste eelarve põhisele kavale ega lähtu ratsionaalsetest põhimõtetest. Piltlikult öeldes, võib sellest tulenevalt jääda tulevikus ära mõne vajaliku investeeringu tegemine kuna võlakooormus on viidud ühinemise käigus piirini, mis ei luba enam juurde laenata vaid tuleb tagasi maksta ühinemisele eelnevaid võlakohustusi. Sellest tulenevalt võib omavalitsuse sotsiaalne kogukasu olla eeldatust märksa madalam. Ühinemisele eelnevalt kasutatud võlakapital ei osutu sageli elanike huve sellisel moel rahuldavaks, nagu eeldanuks arengukavast lähtuv investeering ühinemisele järgsel perioodil (vt. ka pt. 1.1.3).

1.1.2 Laenud kohalike omavalitsuste eelarves

Teema teoreetiliseks käsitlemiseks on oluline välja tuua süsteemne omavalitsuste võlgade liigitus. Laene peetakse üheks suurima osakaaluga osaks omavalitsuste võlakohustustest. Laenude alla liigitatakse ka erinevad krediidi- ja lühiajalised võlad. (Swianiewiczzi, 2004). Valitsussektori, seega ka kohalike omavalitsuste võlgade alla loetakse veel võlakirjade emitteerimine ning soetatud väärtpaberid. Need aga ei ole Euroopas kohalikul tasandil väga levinud ning ei vasta antud töö uurimusküsimuse püstituse suunaga.

Laenamine finantsturult on olnud omavalitsustele tavapärane finantseerimismudeli osa. Üldiselt kaetakse sellega eelkõige suuremamahulisi investeeringuid. Laenuvabadust võib pidada üheks osaks omavalitsuste tuluautonoomiast (Timpmann, 2010: 35). Sisuliselt tähendab omavalitsuse tuluautonoomia³ võimalust ise otsustada oma tulumahdade üle, mis omakorda annab võimaluse pakkuda enda äranägemise järgi avalikke teenuseid. Seega võib pidada ka laenukapitali teatud tingimustel omatuluks, mida saab rakendada erinevate investeeringute läbi viimiseks kohalikul tasandil, kaasates finantseerimistegevusse omavalitsuse oma äranägemise järgi laenusid. Üldisemalt võib seda käsitleda detsentraliseerimisena, mis oma olemuselt on võimu madalamale astmele toomine, mille läbi saavad omavalitsused suurema otsustamisõiguse; selle protsessi osaks peetakse ka tuluautonoomiat.

Viimaste aastakümnetel on Euroopa riigid liikunud rohkem detsentraliseeritud riigikorralduse suunas (Martin *et al.* 2012). Seda on toetanud erinevad printsiibid, nagu näiteks subsidiaarsuse põhimõtted ja ka võimalikult vabalt toimiva turumajanduse ideed (Darby *et al.* 2003: 14). Subsidiaarsusprintsiibist lähtuvalt tuleks teha kõik otsused võimalikult madalal võimutasandil ehk teisisõnu, võimalikult lähedal kodanikule. Seda võib näha ka protsessist, kus paljudes riikides on kesktasandi antavad toetused kohalikule võimutasandile muutunud kasutusotstarbevabaks ja seeläbi eeldatakse omavalitsuste endapoolset otsustamist ning ressursside allokatsoonist⁴ tulenevat parimat sotsiaalse kasu tagamist (Lotz 1998: 24). Samas hõlmab subsidiaarsus printsiip endas ka omavalitsuste laenupoliitikat, eeldades, et kohalik võim peaks teadma kõige paremini, mida laenukapitaliga teha, et saadav sotsiaalne kasu oleks kõige suurem.

Vaba turumajanduse ideede kontekstis võiks omavalitsusi pidada konkureerivateks üksusteks, kes omavahel võrdsetes tingimustes tegutsedes jõuavad optimaalsete lahendusteni. Seega iga omavalitsus valib finantseerimistegevusel vahendid ning tagab nende abil minimaalsete kuludega maksimaalse avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse, mis elanikke rahuldab. See viib omavalitsused lõpuks olukorda, kus

³ Tuluautonoomiat käsitletakse kui fiskaalautonoomia osa (vt. ka Musgrave ja Musgrave 1989). Töö põhifookuses olev kohalike omavalitsuste laenukäitumine on seotud antud teemaga oma olemuslikuse tõttu. Sisult koosneb tuluautonoomia erinevatest maksukehtestamise võimalustest kohaliku tasandil ning kesk- ja kohaliku tasandi maksutulu ümberjagamisest. See viitab omavalitsuste potentsiaalile laenu teenindada (vt. ka Musgrave ja Musgrave 1989: 457-469).

⁴ Allokatsiooni all mõistetakse piiratud ressursside kasutamist seal, kus nendest kõige suurem kasu on (vt. ka Musgrave ja Musgrave 1989: 7-9).

kõigil üksustel on sarnase kvaliteediga teenused ning elanike soov lahkuda mõnda teise omavalitsusse on minimaliseeritud.

Töö põhifookuses oleva sellise laenupoliitika kontekstis võiks näha omavalitsusi kui konkureerivaid üksuseid laenukapitalile finantsturul. Finantseerimistegevuseks kasutatud laenukapitali investeeringute⁵ atraktiivsuse ja ratsionaalsuse kontekstis konkureerivad omavalitused elanike rahulolu pärast. Mitmed teadusartiklid on küll leidnud, et reaalsuses ei eksisteeri „võrdseid tingimusi“ omavalitsuste kontekstis ning pigem võib seda pidada seadusest tulenevaks, kuna kõigile rakenduvad samad normid. Näiteks Hildreth ja Miller (2002) märgivad oma töös, et tulenevalt omavalitsuste maksulaekumisest puudub paljudel omavalitsustel piisav laenuteenindamise võimekus, et kaasata piisavalt kapitali investeeringute tegemiseks. Sellest lähtuvalt võibki näha, et lisaks seadustele ja turutoimimise põhimõtetele on omavalitsustel veel näitajaid, mis piiritlevad laenu võtmist. Nendeks võivad olla näiteks demograafilised tegurid või majanduslik funktsionaalsus, mis mõjutavad laenuteenindamise võimekust kaudselt.

Detsentraliseeritus ja antud töö põhifookuses olev kohalike omavalitsuste laenukäitumine on tihedalt seotud. Üheti on käsitletud laenupoliitikat, laiemalt riigisüsteemi tsentraliseeritust kui omavalitsuste omavastutuse vähendavat faktorit, millega kaasneb tihti peale vastutustundetu laenukäitumine (Ter-Minassian ja Craig, 1997). Teisalt, kesktasandi kontroll ning sellega paljudel juhtudel kaasnev tsentraliseeritus lubab hoida kohaliku tasandi võimu laenukoormuse paremini kontrolli all ning tagab mõistliku laenukapitali kasutamise (Rossi ja Dafflon, 2002). Samas on ka Darby *et al.* (2003: 30) leidnud, et alati ei pruugi detsentraliseeritus ja omavalitsuste laenamise vabadus olla omavahel tugevalt seotud. Seda on Darby *et al.* (2003: 30) ilmestanud Prantsusmaa näitega, kus laenu võtmine kohalikul võimutasandil on suhteliselt piiratud kesktasandi poolt, kuid kohalikul võimutasandil on muudes küsimustes suhteliselt suur otsustamise vabadus.

Põhjalikumalt on arutlenud kohalike omavalitsuste laenamise vabadusest oma töös Rodden (2002: 675), kes toob välja, et üldiselt võivad vähesed keskvalitsuse regulatsioonid kohaliku tasandi eelarvepoliitikale ja sealhulgas ka laenukapitali

⁵ Antud töö lähtub printsiibist, et laenukapitali kasutamine jooksevkulutusteks on omavalitsustel keelatud (vt. n. Swianiewicz 2004: 10, Martin *et al.* 2012: 20S).

kasutamisele olla ohumärk ning viia omavalitsused üle laenamiseni ja eelarvedefitsiiti. Seondult sellega tuleks vaadelda omavalitsuste laenamist kui majanduslikult kaalutletud tegevust, mille aluseks on arvesse võtta tulevastest tulude kasutamisel ka kohustuslikud laenu tagasimakseid (vt. ka pt. 1.1.4). Tagasimaksed peavad toimuma omavalitsuse tuludest, mille peamiseks allikaks on maksutulud. Iga riigi seadusandluses on määratud omavalitsuste õigused kehtestada makse ehk teisi sõnu, kohalik maksuautonoomia. Dafflon (2002:12) on selgitanud omavalitsuse maksuautonoomiat kui seadusest tulenevat võimalust suurendada maksutulu vastavalt oma äranägemisele. Lisaks maksutulu teenimisele makstakse omavalitsustele keskvalitsuse poolt abirahasid (Ter-Minassian ja Craig). Omavalitsustele antavad toetused jaotatakse üldiselt kolmeks – sihtotstarbelised, tingimuslikud ja vabalt kasutatavad (*specific, conditional, general grants*) toetused. Vabakasutuseks mõeldud toetused võivad oma otstarbelt tihti asendada laene, praktikas kasutatakse neid enamasti siiski jooksevkulude katmiseks. Sihtotstarbeliste ja konditsionaalsete toetuste puhul võib olla määratud omaosalus, mille omavalitsus üldiselt laenab või suuremate investeeringute puhul ei pruugi toetuse kogumaht katta kogu projekti maksumust ning laenukapitali kaasamine on möödapääsmatu. Seega, ei saa kõiki toetuste liike lugeda omavalitsuste tuluallikateks, et katta laenu tagasimakseid. Osad neist võivad olla paralleelsed laenudega ning teised võivad olla laenude tagasimaksmise allikaks.

1.1.3 Omavalitsuste laenukapitali vajadus ning laenamise kontrollmehhanismid

Omavalitsuste laenud omavad mitut tähtsat rolli kohalikul võimutasandil⁶. Esiteks võrdsustavad need põlvkondade vahelist kasu erinevatest suure maksumusega projektidest. Tihti tuleb teha omavalitsustel suuri investeeringuid näiteks koolihoone või vallasisesee tee korda tegemiseks. Sellist laadi investeeringutest ei saa kasu vaid põlvkond, kelle ajal projekt lõpuni viiakse, vaid ka tulevased põlvkonnad. Laenukapitali kaasamisel

⁶ Järgnevalt on kasutatud Swianiewiczzi (2004: 16-18) teoses välja toodud seitse omavalitsuste laenukapitali kasutamise põhjust, mida eraldi võetuna on käsitlenud mitmed antud valdkonna teadustööd.

on tagasimakse periood pikem ning osaliselt katetakse laenumakse tulevate põlvkondade maksutulust. (vt. ka Musgrave ja Musgrave 1989: 554-555)

Teiseks aitab omavalitsustel laenukapital kaasamine finantseerimistegevusse tagada optimaalse allokatsiooni ressursside jagunemisel. Allokatsiooniks nimetatakse vahendite suunamist sinna, kus sellest kõige suuremat kasu saadakse. Antud kontekstis toob see laenukapitali tagasimaksmise inimesteni, kes saavad ka ressursside kasutamisest kõige rohkem kasu. Näitena võib tuua siin omavalitsuse territooriumile rajatavaid märgilise tähtsusega taristuobjekte, mille kasutusaeg võib ulatuda üle ühe põlvkonna. Seega esiteks on olnud laenukapitali abiga võimalik teostada suuremahuline investering, mis oli avalikkusele kõige kasulikum ning samas ei kata maksutuludest seda vaid inimesed, kes projekti teostamise perioodil tasusid makse vaid ka tulevased põlved, kes saavad sarnaselt eelnevale põlvele kasu juba olemasolevast taristuobjektist. (vt. ka Rossi ja Dafflon 2002:25 ja Olson 1969)

Kolmandaks võimaldavad laenud teha omavalitsustel investeringuid potentsiaalse tagasiteenimise eesmärgil (vt. ka Dafflon ja Beer-Tóth 2009). Selle näiteks võib tuua mõne infrastruktuuri väljaarendamise projekti, et soodustada ettevõtluse laienemist omavalitsuses. Üldistelt on selliste investeringute näol tegemist kapitalimahukate projektidega, mille rahastamine jooksva aasta eelarvest oleks omavalitsusele üle jõu käiv, kuid laenukapitali abil on võimalik projekt ellu viia. Sellist laadi investeringud tasuvad omavalitsustele ära, sest projekti valmides meelitab see antud piirkonda rohkem ettevõtteid mille läbi paraneb kohalik ettevõtlus keskkond ning tõenäoliselt suureneb omavalitsuses tegutsevate ettevõtete arv, kes kohalikele tööd pakuvad. Seega laekub omavalitsusele suurem maksutulu elanikelt, kuid samas vastavalt seadustele on iga riigi omavalitsustel ka erinevad õigused kehtestada makse ettevõtetele. Sellist laadi tagasiteenimise projektide puhul on oluline omavalitsuse kaalutletud otsus suunata laenukapital potentsiaalsesse arendusse, et vältida hilisemaid laenumakseid, mis ei saa kaetud projekti valmides selle otsestest ja kaudsetest tuludest ning ei paranda ühiskondliku heaolu. Seega ei pruugi näiteks poliitilistest huvidest lähtuv laenamine olla omavalitsuse investeringute tegemiseks potentsiaalse tulu teenimise eesmärgil olla alati kõige parem (vt. ka 1.2.2).

Neljandaks aitavad laenud vähendada omavalitsuse varade amortisatsioonist tingitud kulusid (vt. n. Gelfand 1978). Sellise olukorra kirjeldamiseks on kõige kergem tuua näide olukorrast, kus omavalitsustele kuuluvad transporditeenust pakkuvad bussid ei ole enam ajakohased ning nende asemel on mõistlik soetada uued. Investeering uute busside soetamiseks on omavalitsusele suur ning mõistlik on teha seda laenukapitali abil. Soetatud bussid tasuvad pikemas perspektiivis võrreldes vanade transpordivahenditega jätkamisega ära isegi juhul, kui arvestada sisse laenuteenindamise kulud. Seega, omavalitsustel on mõistlik teatud aja möödudes vahetada välja oma põhivarasse kuuluv inventar vältimaks ebaratsionaalselt suuri kulutusi amortiseerunud varade ülalpidamisel. Põhiprintsiibiks on sellisel juhul lihtne kalkulatsioon, et investeering tuleks teha hetkel, kus laenu tagasimaksed saaksid olema väiksemad kui amortiseerunud vara ülalpidamise kuludest tingitud väljaminekud.

Viiendaks kipuvad pikaajalised investeeringud maksma rohkem, seega on optimaalsem teha kogu investeering ühe korraga ning kasutada selleks laenukapitali (Swianiewicz 2004: 17). Väite täpsem tõestamine ei oma antud töö kontekstis suurt tähtsust, kuid põhimõttena on reeglina odavam sama projekt viia ellu ühes osas, kui teha seda mitmes erinevas etapis. Peamiselt saavad sellisel juhul määravaks projekti etapilises ellu viimises kõrgemad administratiivkulud.

Kuuendaks võimaldavad omavalitsuste laenud paljudel juhtudel pääseda ligi erinevatele toetusfondidele, mis nõuavad omaosalust ning mida omavalitsused üldiselt katavad laenukapitaliga (Swianiewicz 2004: 18). See on eriti omane Kesk- ja Ida-Euroopa omavalitsustele. Üldiselt algatab sellisel juhul riik mõne projekti, mille raames rahastatakse omavalitsusi teatud investeeringute tegemiseks. Sellist laadi toetused on üldiselt sihtotstarbelised (vt. pt. 1.1.2). Näiteks suunab riigi keskvalitsus teatud meetme näol omavalitsustele kanalisatsioonivõrkude kordategemise projekti rahastuse ning teeb ettekirjutuse, et omaosalusena peab katma omavalitsus 25 protsenti projekti kogumaksumusest ning sellisel juhul katab ülejäänud 75 protsenti riik. Omavalitsustel on selliseid investeeringuid soodne teha, kuna enamus vajalikest finantseerimisvahenditest tuleb riigilt, kuid teatud osa, mille olemasolu tuleb ise tagada kaetakse laenukapitaliga. Olemuselt on omaosaluse katmine on omavalitsustele väga sarnane täisfinantseeritavate projektide rahastamisega (vt. pt. 1.1.4).

Seitsmendaks aitab laenukapital stabiliseerida omavalitsuse aastast eelarvet (vt. ka Musgrave ja Musgrave 1989: 269). See võtab kokku ka kõik eelnevalt välja toodud laenukapitali kaasamise põhjused. Seega suuremate investeeringute puhul ei pea omavalitsus tõstma kohalikke makse või kasutama ära reserve vaid saab kasutada laenukapitali ning tasandada investeeringukulude tasumise perioodi. Sellisel juhul on ka omavalitsuse makseraskustesse sattumise oht väiksem ning laiemalt riigi tasandil aitab see ära hoida makromajandusliku ebastabiilsuse teket.

Selleks, et tagada kohalike omavalitsuste ratsionaalne ja kaalutletud laenukapitali kasutamine, ei pruugi piisata vaid omavalitsuste iseendi initsiatiividest. Erinevalt erasektorist võib omavalitsuste olla initsiatiiv kaasata laenukapitali palju keerulisem ning lähtuda palju subjektiivsematest motiividest (vt. ka pt. 1.2.2). Selleks, et tagada omavalitsuste ratsionaalne laenukapitali kasutamine on olemas erinevad mehhanismid, mis aitavad hoida finantsotsuseid kontrolli all. Rääkides lähemalt omavalitsuste laenukoormuse kontrollimise mehhanismidest on Ter-Minassian ja Craig (1997: 157) välja toonud neli peamist – laenuuru reguleeriv mõju, erinevate valitsemisastete koostöö laenupoliitika kujundamisel, keskvalitsuse regulatsioonid ning administratiivne kontroll. Enamus riike kasutab nimetatud meetodeid kombineerides.

Omavalitsuste laenuuru reguleeriva mõju üle on arutlenud Lane (1993) ja Dafflon (2010). Lane'i (1993: 55-64) kolm põhiväärtust toimivale laenuurule on sarnased turumajandusliku hinnakujundamise põhiväärtustega⁷. Esiteks peab laenuurg olema vaba ja avatud kõigile, oluline on, et omavalitsustele ei laieneks regulatsioon, mis paneksid nad eelisseisu teiste turul osalejatega. Teiseks peaks olema osapooltele kättesaadav täielik informatsioon tehingupartnerist. Viimaseks ei tohiks olla võimalust omavalitsuse laenu väljamaksmisest kesktasandi poolt. Madalama valitsemise tasand ei tohiks tugineda võimalusele, et kõrgem valitsemise tasand katab omavalitsuse finantskulud raskustesse jäämise korral (Darby *et al.* 2003: 35) (vt. ka pt. 1.2.2). Üldiselt ei saa ka selle põhjuse tõttu toetuda vaid laenuuru reguleerivale mõjule. Põhjuseks on kommertspankade ärihuvi, millest lähtuvalt on alati kindlam anda laenu omavalitsuse üksustele, sest nende pankrotistumine ja makseraskustesse sattumine on väga vähe

⁷ Omavalitsuste laenamist peetakse võrreldes kesktasandi omaga sarnasemaks erasektori trendidele, sest omavalitsusel on turust ülevaade ning manipuleerimise võime palju väiksem kui kesktasandil (vt. n. Musgrave ja Musgrave 1989: 560-567).

tõenäoline. Seda seepärast, et kohaliku omavalitsuse finantsraskuste korral aitab keskvalitsus tavaliselt sellest oma finantsabiga üle saada.

Selleks, et keskvalitsus saaks vältida pidevat omavalitsuste finantsraskusi ning ülelaenamisest tingitud välisabi pakkumist, on mõistlik kehtestada teatud seaduslikud normid. Keskvalitsuse regulatsioonid aitavad tavapäraselt hoida omavalitsuste finantsolukord jätkusuutlikuna (Carlsen, 1994: 223). Esiteks annab seadusega määratud laenupiir omavalitsusele ette finantsdistsipliini ning eelarvepoliitika suuna, mis aitab omakorda hoida ära võimalikke finantsraskusi. Laenu piirmäär⁸ ja teised võlakohustuste näitajad on oma toimet indikaatoriks omavalitsuste võlakohustuste finantsaruannetes. Antud töö kontekstis on oluline vaadelda vaid laene, kuid laiemas kontekstis on laenud üks suurim osa omavalitsuste võlakoormusest (vt. ka pt. 1.1.2) ning tihti rakenduvad riigi regulatsioonid laiemale näitajale ehk võlakoormusele. Teiseks hoiab võlakoormusele seaduslik piir ära kohalike omavalitsuste moraalse dilemma näidata finantsseisu kehvemana ja seeläbi saada suuremaid toetusi. Selline olukord võib juhtuda, kui omavalitsus kasutab laenukapitali piiramatus koguses ning seeläbi tekitab endale finantsraskusi, mida keskvalitsus peab hakkama doteerima. Peamiseks ohuks ainult regulatsioonidele tuginedes on olukord, kus laenukapitali kasutamine ei lähtu turu ehk siis antud olukorras omavalitsuste vajadustest. Seega jäävad tegemata vajalikud investeeringud, äärmuslikul juhul, kus omavalitsustele rakenduvad regulatsioonid on liiga jäigad võib see pädida kohalike omavalitsuste madala huviga teha üldse investeeringuid, sest laenukapitali kaasamine on pea võimatu (Dafflon 2010: 3). Regulatsioonid võimaldavad ka alati teatud osal omavalitsustes nendest mööda vaadata. Selle peamiseks põhjus on tihti omavalitsuste juhtide madal isiklik vastutus. Ter-Minassian ja Craig, (1997: 12-16) tõstatavad veel probleemina *ex post* keskvalitsuse sekkumise, mis tähendab oma olemuselt üldiselt regulatsioonide kehtestamist tagantjärele, mis ei aita kaasa laenupoliitika kujundamist ennetavalt. See on põhjustatud lihtsa olemusega probleemist, et tihti on keeruline näha ette omavalitsuste uusi finantsotsuste ning laenukapitali kaasamise vorme.

⁸ Üldiselt kehtib omavalitsustele netovõlakoormusele ülemmäär 60%, või siis eelarveaasta defitsiit ei tohiks ületada kolme protsenti SKT-st. Laenud moodustavad suurima osa võlakoormusest.

Selleks, et keskvalitsuse poolt seatud regulatsioonid täidetud saaksid tuleb tagada teatud kontrollmehhanism seadusest tulenevate kohustuste üle. Seega administratiivne kontroll omavalitsuste laenupoliitika üle lähtub kehtestatud regulatsioonidest (Dafflon, Beer-Tóth 2009). Kontroll võib toimuda nii omavalitsuse siseselt kui ka riiklike järelvalve organite abil. Peamiseks on siinkohal vastav valitsussektor, mille haldusalasse kuulub omavalitsuste finantsjuhtimine. Kontrolliprotsessi viiakse läbi sellisel juhul näiteks omavalitsuste kvartalaruannete põhjal või siis pideva järelevalvena omavalitsuste võlakohustuste otsuste üle. Sisene kontroll on eelkõige omavalitsuse apoliitiliste isikute igapäevatoos seadustest lähtumine, kuid samas võib selleks olla ka omavalitsuste esindusdemokraatlikust olemusest tulenev opositsiooni järelevalve. Esimene neist sõltub iga riigi seadusandlusest, millest juhindub finantsosakond uute võlakohustuste võtmisel. Demokraatlikule riigile omane esinduskogu kaolitsioon-opositsioon vastuolu võib olla ka siin kontrolliva toimega. Näiteks kui opositsioon pole rahul uute finantsotsuste (k.a. võlakohustuste suurendamisega) on seda kaolitsioonis olevatel rahvasaadikutel märksa keerulisem põhjendatult ellu viia. See võib viia poliitiliste huvide konfliktini, mis päädib toetajaskonna vähenemisega.

Heaks aluseks kõigi eespool mainitud omavalitsuste laenamisega seotud kontrollmehhanismidele on kesk- ja kohaliku võimutasandi koostöö. Valitsemisastete koostöö laenupoliitika kujundamisel on antud kontrollmehhanismides üks kõige pehmemaid, kuid siiski omab suurt kaalu omavalitsuste laenupoliitika kujundamises ning kontrollis (Lane 1993: 60). Antud juhul ei ole tegemist jäiga vormiga võlakohustuste kontrollimisest, vaid pigem arutelude ning muutuvate situatsioonide arvestamisega omavalitsuste võlakohustuste vajaduses. Võimalikud on olukorrad kus makromajanduslik situatsioon võiks paraneda näiteks omavalitsuste mõõduka võlakoormuse tõstmisega. Näiteks juhul, kus eratarbimine on hakanud langema, võiks see anda juurde kohaliku majanduse tasakaalustamisele. Samas võib olla ka protsess vastupidine kus omavalitsused peaksid hoopis vähendama võlgade akumulierimist, vältimaks majanduse liigset forsseerimist. Selleks, et makromajanduse protsessidega kaasas käia tuleb kesk ja kohalikul tasandil olla konsensusel, milline peaks olema võlaretoorika, et sotsiaalne kasu sellest kõige kõrgem oleks.

Erinevate kontrollmehhanismide puudumise tagajärjed võivad olla drastilised. Ter-Minassian ja Craig, (1997: 2) Swianiewicz ja (2004: 18) Dafflon (2010: 3) on toonud

välja kohalike omavalitsuste ülelaenamisest tingitud makromajandusliku häire. Täna­sel päeval ilmestab antud probleemi Hiina omavalitsuste võlakohustuste akumuleerimine (vt. Feng 2014). Swianiewicz (2004: 18- 20) Dafflon (2010: 3-5) on mõlemad leidnud, et peamiseks aluseks omavalitsuste jätkusuutliku laenukäitumise puhul on keskvalitsuseregulatsioonid, mis järgivad omakorda riikide vahel kehtestatud põhimõtteid, et laenu ei tohiks kasutada jooksevkulude katteks ning laen peaks olema sisuliselt põhjendatud ning antud omavalitsuse finantsolukorrast lähtuv (Musgrave 1959). Samas peaks käsitlema kõiki kontrollmehhanisme kui kombineeritavaid viise omavalituste võlakoormuse reguleerimisel.

1.1.4 Omavalitsuste laenamise põhimõtted

Esmalt tuleb eristada kahte peamist põhimõtet omavalitsuste rahastamises. Esimese põhimõtte kohaselt tuleks kõiki investeeringud rahastada jooksvatest tuludest (*pay-as-you-go*). Teisel põhimõttel tuleks omavalitsustel rahastada teatud investeeringuid laenukapitali baasil (*pay-as-you-use*).⁹ Antud töö keskendub neist viimasele, sest kapitalimahukate investeeringute peamiseks võimaluseks omavalitsuste tasandil on laenukapitali kaasamine (Dafflon ja Beer-Tóth 2009: 309).

Täpsemad põhimõtted omavalitsuste laenamisest on välja toonud Dafflon (2010: 5), nimetades seda kuldseks omavalitsuste laenamise reegliks (*The golden rule*) (vt. ka Swianiewicz 2004: 16; Ter-Minassian ja Craig, 1997: 12). Reegli võtavad kokku kolm alustala:

- omavalitsuse jooksevkulud peavad saama kaetud laekunud jooksevtulude arvelt;
- investeerimisprojektid võivad olla rahastatud laenudega;
- laenu amortisatsioon ja intress peavad saama kaetud jooksevtulude arvelt.

Enamustes Lääne-Euroopa riikides on omavalitsuste laenamine jooksevkulude katteks keelatud Swianiewicz (2004: 21). Täpsemad põhimõtted Eurotsoonis on määratud

⁹ Antud teemal on mitmed teadlased arutlenud (vt. n. Dafflon 2009). Fiskaalautonoomia seisukohalt on omavalitsustel kasulik teatud investeeringute katteks kasutada laenukapitali (vt. n. Musgrave 1963).

Maastrichi konventsioonis, mis ütleb, et avaliku sektori võlg ei tohi ületada 60% piiri SKT-st ning aastane eelarvedefitsiit ei või olla suurem kui 3% (Swianiewicz 2004: 27) (vt. ka Maastrichi konventsioon). Need põhimõtted laienevad omakorda riikide seadusandlusesse, mis reguleerivad omavalitsuste finantskäitumist (vt. n. KOFS). Sellist süsteemi võiks pidada teatud mõttes püramiidiks, mis on kehtestatud riikide vahelises kokkuleppes ning laieneb riikidele, kes omakorda rakendavad seda nii keskvalitsuse poliitikas kui ka madalamate tasandite finantsjuhtimises siseriiklike regulatsioonide abil. Selline süsteem on vajalik, et arendada riikide vahelist jätkusuutlikku majandusalast koostööd, seades sarnased alused võlakohustuste temaatikasse. Iga riigi iseseisev otsustamine võiks tekitada olukorra, kus mõne riigi omavalitsustel võlakohustuste seadusandlus on märksa liberaalsem ning tekitab sotsiaalses mõttes ebavõrdset konkurentsi elanike osas. Näiteks liberaalsema laenupoliitikaga riikide omavalitsused saaksid kasutada rohkem laenukapitali, et tagada paremad avalikud teenused. Euroopa Liidus, kus elanikel on võimalik liikuda ühest riigist teise võib see pikemas perspektiivis viia selleni, kus liberaalsema laenupoliitikaga riigi elanike arv kasvab ning võimalik ka, et tänu sellele saavad kaetud võlakohustused, kuna maksumaksjate arv on kasvanud.

Jättes välja elanike mobiilsuse ning arvestades konversioonidega, mis panevad raami riikide võlakoormusele on Dafflon (2010: 8) maininud, et üldiselt ei ole suur laenukoormus omavalitsusel probleemiks, kui selleks on piisav laenuteenindamise võimekus. Ohukohana märgib ta küll ära, et teatud piirist suuremana võib laenukoormus põhjustada niivõrd suuri laenu ülalpidamise kulusid, et arvestatav summa omavalitsuse eelarvest kulub sellele, mitte-prioriteetsele avalike teenuste pakkumisele. Erinevad teadusuuringud on näidanud, et sagedasemateks problemaatilisteks laenajateks on olnud suurlinnad (vt. n. Farber, 2002). Üldiselt on seal ka kõrgem laenude tagasi maksmise võimekus. Paraku on empiirias ikkagi mitmeid näiteid kuidas suured linnad akumuleerivad niivõrd palju võlakohustusi, et satuvad makseraskustesse.

Sellega seonduvat ongi oluline võtta aluseks iga omavalitsuse finantsolukorda kirjeldav võlgade teenindamise võimet (*debt affordability*) (Hildreth ja Miller, 2002). See iseloomustab omavalitsuse finantspotentsiaali pidada üleval erinevaid võlakohustusi näiteks laenusid. Eelkõige on siin määravateks teguriteks laekuv maksutulu ning kaudsed asjaolud näiteks maksumaksjate arv, majanduslik olukord ning muud tegurid, mis mõjutavad antud kohalike omavalitsuste maksude laekumist. Majandusteoreetilise

taustana taandub antud näitaja Tabellini ja Alesina (1990) kirjeldusele, et esiteks peaks valitsus hindama objektiivselt oma tulevase rahavooge ning seejärel arvestama, et kaheperioodilisel tsüklil esimesel perioodil võetud võlakohustus on järgmise perioodi ette määratud välja minek.

Juhul kui olemas on piisav võlgade teenindamise võime on omavalitsustel mitmeid võimalusi võõrkapitali kaasamiseks (vt. ka 1.1.2). Kohalike omavalitsuste laenukrediidi võtmise peamised allikad on laenud pankadelt ning omavalitsuse võlakirjad (Swianiewicz 2004: 25 – 28). Üldiselt on Euroopas omavalitsuste võlakirjad väga vähe levinud. Võlakirjad on omased näiteks Kanada kohaliku võimutasandi laenudele. Osades Euroopa riikides on eraldi fondid kohalike omavalitsuste investeringute laenukapitaliga finantseerimiseks, kus intressimäärad on madalamad kui tegelik intressimäär. Teistes on aga kohaliku tasandi võimul võimalus laenata kõigilt kommertspankadelt samadel alustel nagu era- või juriidilistel isikutel.

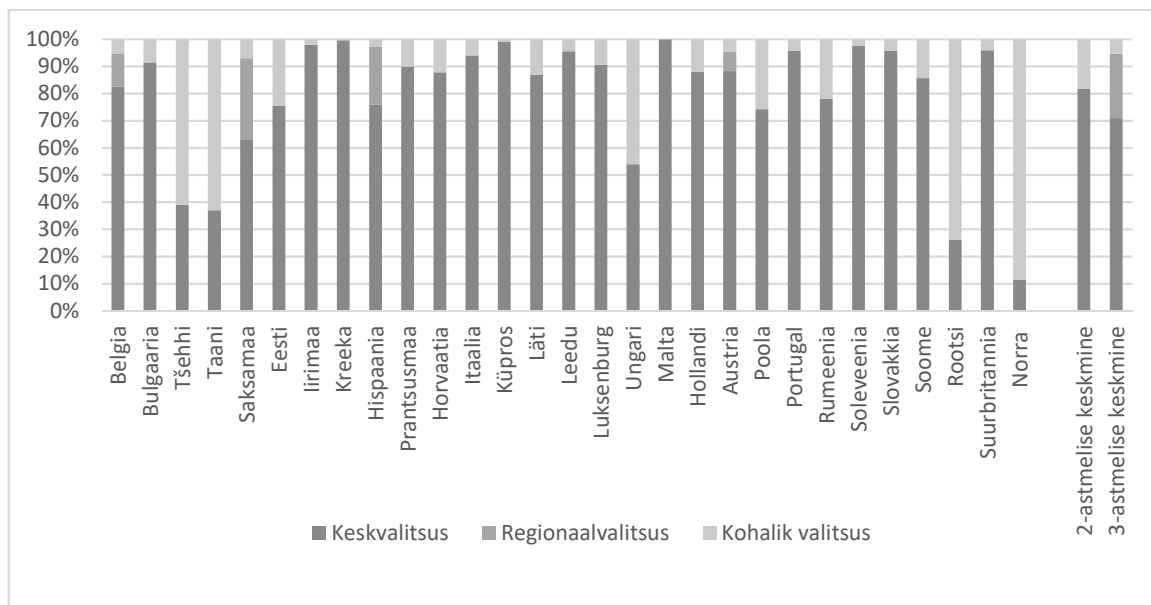
Töö fookuses olevaid laenukohustusi kohalike omavalitsuste tasandil võib liigitada kolmeks: lühiajalised kohustused, keskpikad kohustused ja pikaajalised kohustused (Markova, 2010). Lühiajalised kohustused on alla aasta, keskpikad vahemikus üks kuni kümme aastat ja pikaajalised rohkem kui 10 aastat (Ježek *et al.* 2004:148). Lühiajalised kohustused on üldiselt maksetähtaegadega jooksevkulud. Likviidseid vahendeid hoitakse panga arvelduskontol, suuremad omavalitsused omavad üldiselt mitme panga arvelduskontosid, et minimaliseerida panga pankroti riski ning vähendada kulusid erinevate pankade vaheliste maksete tegemisel. Keskpikad ja pikaajalised kohustused on üldiselt omavalitsustel suuremate projektide finantseerimiseks võetavad laenud.

Mõistmaks omavalitsuste võlakoormust ning selle rolli riigi majanduses vaadeldakse tihti võlgade taset erinevate valitsusastmete osakaaludena kogu võlamahust (Swianiewicz 2004: 28 – 30, Dafflon 2002) (vt. joonis 1). Kuna tegemist on suhtarvudega, siis pole võimalik nende baasil anda hinnangut riigi detsentraliseeritusest või kohalike omavalitsuste finantsautonoomiast. Näiteks tabelis 1 on näha Rootsis ja Eesti suhteliselt kõrge kohalike omavalitsuste laenude osakaalu kogu riigi võlatasemest. Selle taga peitub aga fakt, et mõlema riigi puhul on riigi üldine võlatase suhteliselt madal (Eurostat). Samas on ka Carlsen (1993: 2013) öelnud, et Rootsi kohaliku tasandi laenukoormuse taga võib olla asjaolu, et sealne kohaliku tasandi laenupoliitika on märksa vabam võrreldes teiste

Euroopa riikidega. Üldise trendina on Swianiewicz (2004: 28) märkinud, et omavalitsuste võlatase on ajalooliselt olnud märkimisväärselt madalam kui kesktaseme oma ning ka üldiselt kipub lasuma suurem osa võlakoormusest eelkõige keskvalitsusel (vt. joonis 1). Enamasti on selle põhjuseks keskvalitsuste kulumahukamad investeeringud, mis nõuavad suuremat võlakohustuse kaasamist. Vaadeldes ka joonisel 1 olevate riikide olemust siis nendele riikidele on omane keskvalitsuse suurem vastutus kulumahukate valdkondade ees.

Carlsen (1993:213-214) on välja toonud, et ajalooliselt on Põhja-Euroopa riikide omavalitsuste laenupoliitika vabam kui Lõuna-Euroopa riikidel. Samas näiteks Taani omavalitsuste laenukäitumine on rangelt kontrollitud keskvalitsuse poolt. Põhja-Euroopa omavalitsuste rahastamise ja keskvalitsusepoolse toe skeem on sarnane. Enamasti on omavalitsustel õigus kehtestada teatud makse, kuid need ei kata ära tervet detsentraliseeritusest tulevat avalike hüviste kohustuste maksumust ja keskvalitsus maksab selle osa katmiseks toetusi. Samas aitab selline „ümberjagamise“ skeem leevendada omavalitsuste ebavõrdsust (Mønnesland 2003).

Joonis 1 ei vaja siinkohal küll täpselt numbrilist tõlgendamist vaid pigem annab ette teatud ajalises perspektiivis esineva trendi. Kahetasandilisele võimule nagu eelmainitud jääb suhteliselt väikene osa võlakohustuste suhtelisest osast. Nagu eelmainitult on kahetasandilisel kohalike omavalitsuste võlakohustuste osakaal suhteliselt väikene. See oleneb ka riigi üldiselt võlaretoorikast, sest mõningatel juhtudel võib olla riigi võlatase suhteliselt madal ja uute võlakohustuste võtmisel lähtutakse suhteliselt konservatiivsest mõtteviisist (Carlsen 1993: 221). Samas teisalt võib olla riik majanduslikult heal järjel tänu maavaradele või mõnele muule faktorile, mis katab ära kapitalivajaduse võlakohustuste näol. Sellisel juhul on ka omavalitsuste võõrkapitali vajadus väiksem, kuid peamine tulu laekub ikkagi keskvalitsusele ning omavalitsuse enda tuluallikatest puudub kate investeeringuteks.



Joonis 1. Riikide võlakooormused valitsustasandite osakaaludena 2008 – 2016 aastate keskmistena (andmed: Eurostat, autori koostatud)¹⁰.

Jooniselt 1 olevad kolmeastmelise võimuga riikidel (Saksamaa, Belgia, Hispaania ja Holland) väheneb võlakohustuste suhtarv vastavalt võimu hierarhilisele vähenemisele. Nendel juhtudel on üldiselt suurem laenukoormus regionaalsel võimutasandil ning regionaalvalitsus kannab suure osa ülejäänud võlakooormusest, kohaliku omavalitsuse roll laenude osas väikene. Üldiselt sellisel juhul koordineerib ja tagab teatud avalikud teenused regionaalne võimutasand, seega lasub temal ka suurem investeeringute vajadus.

1.2 Kohalike omavalitsuste laenukäitumise mõjurid

1.2.1 Kohalike omavalitsuste laenukäitumise mõjurite taust

Majandusteoreetilisest käsitlusest lähtuvalt on antud töö seotud printsiipaal-agendi probleemiga (*principal-agent probleem*) (vt Stiglitz 1987). Oma olemustelt kujutab see olukorda, kus agendid, kes on demokraatlikul¹¹ viisil saanud omavalitsuse juhtimisotsuste

¹⁰ Joonisel on näha konsolideerimata valitsustasandite võlatasemed, seega ei kajasta antud joonis valitsustasandite allasutuste võlakohustusi. Reeglina kasutatakse konsolideerimata valitsustasandite võlanäitajaid kuna erinevates riikides ja isegi riigisisestel erinevates omavalitsustes on allasutuste hulk erinev (vt. ka Swianiewicz, 2004).

¹¹ Majandusteoreetilistes käsitlustes kujutab antud probleem agendi ehk teatud hulga inimeste huve esindava inimeste võimalikku konflikti agendi enda ja esindatavate inimeste huvide vahel.

tegemise õiguse, võivad lähtuda oma otsustes mitte ainult omavalitsuse käekäigust, vaid ka enda huvidest. Sellist situatsiooni nimetatakse majandusteoorias moraalseks initsiatiiviks (*moral hazard*), mis sisuliselt tähendab seda, et agent võib mõjutada organisatsiooni otsuste tegemisel ka individuaalne huvi. Antud töö kontekstis tuleks vaadata omavalitsuste laenukäitumist kui sealsete agentide tehtud otsuseid, mis võivad olla juhitud nii omavalitsuse jätkusuutliku finantsotsuste tegemise soovist kui iseenda huvidest lähtuvalt, mis võivad olla seotud poliitiliste ambitsioonide kui teiste teguritega. Kokkuvõttes võib agent oma otsustega, mis ei lähtu avalikest huvidest põhjustada sotsiaalset kahju. Seega kannatajateks on omavalitsuses elavad inimesed, kes on valinud ennast esindama inimesed, lootes, et nad esindavad kohalike elanike huve.

Lisaks eel mainitud majandusteoreetilistest käsitletud olemuslikele probleemidele võivad omavalitsuste laenukäitumist mõjutada veel mitmed teised mõjurid. Teaduskirjanduses on üsna vähe uuritud kohalike omavalitsuste laenukäitumise terviklikku tagamaad. Asefa *et al.* (1981) on seda teinud kaardistades ära erinevad võimalikud laenukäitumist mõjutavad asjaolud. Nendeks on kolme gruppi jagunevad faktorid. Siin kohal tuleks mõista laenukäitumist ennekõike kui teatud faktoritest tingitud, aga mitte niivõrd käitumuslikusega seotud emotsionaalset poolt. Esimeseks neist on demograafilised näitajad. Nende puhul saab ülevaate omavalitsusele hetkel ning tulevikus potentsiaalselt laekuvast maksutulust, mis omakorda on aluseks hindamaks laenuteenindamise võimekust. Lisaks võib mõne vanusegrupi proportsionaalselt suur hulk tekitada omavalitsustele lisanduvaid investeeringuvajadusi. Asefa *et al.* (1981: 28) on toonud näitena suure sündimuse, mis tähendab omavalitsustele tulevikus suurema hulga lasteaia ja kooli kohtade loomist. Selle puhul tuleb lähtuda erinevate riikide seadusandlusest, mis määrab ära omavalitsuste vastutusvaldkonnad (vt. n. KOKS). Teiseks laenude kasutamise faktoriks on majanduslikud tegurid. See valdkond on laiem ning võib kätkeada endas nii omavalitsuste teatud eripärasusi investeeringute osas (näiteks hooldavate teede pikkus) või siis ka ettevõtlusega seotud komponente. Sellisel juhul võib olla erinevate faktorite tähtsus nii laenu akumul eeriva mõjuga kui ka vastupidi. Kolmandaks on Asefa *et al.* (1981: 30) leidnud, et omavalitsusele avaldavad mõju ka erinevad sotsiaalsed faktorid. Nendeks võivad olla erinevad elanike haridustaseme näitajad või vähemusrahvuse osakaal. Loetletud faktorid annavad tausta laenukäitumisele ja tihti aitavad seletada ka omavalitsuste erinevat laenukapitali kasutamist (Blom-Hansen, 2013).

Üldiselt on teaduskirjanduses käsitletud omavalitsuste laenutemaatikat vaid ühe kindla potentsiaalse mõjuri kontekstis (vt. n. Saarimaa ja Tuikinen, 2017, Hiennerich 2009). Selleks keskendutakse konkreetsele mõjurile ning tihti kõrvutatakse seda mõne teise laenukäitumist põhjendava faktoriga, milles oli eelnevalt juttu. Lähtudes sellest tuleks vaadata omavalitsuste laenukäitumist kui teatud baasfaktoritest ja konkreetsematest ning märksa subjektiivsematest komponentidest koosnevat terminit. Viimasest tuleb juttu järgnevas kahes alapeatükis.

1.2.2 Omavalitsuse välised laenukäitumise mõjurid

Kohalike omavalitsuste laenukäitumise mõjuteguriks on riigi regulatsioonid. Üldiselt vastab Euroopa riikide laenukäitumine sarnastele põhimõtetele, millest on täpsemalt räägitud alapeatükis 1.1.4. Mõningate eranditega on Euroopas enamjaolt unitaarriigid ehk seadused, mis töötab välja keskvalitsus laienevad otse ka kohalikule võimutasandile. Selliseid mõjud rakenduvad kohalikele omavalitsustele väliste finantsmõjudena (*external regulations*), kuna omavalitsus ise ei saa nende üle otsustada.¹² Peamiseks ja kõige otsesemalt on siin seotud näiteks erinevad võlakohustuste võtmist piiravad regulatsioonid. Laenupiirmäära kehtestamise mõju kohalike omavalitsuste finantskäitumisele on uurinud mitmed autorid (vt. n. Gelfand 1978, Farnham 1985, Carlsen 1994). Leitud on, et laenulimiit leevendab omavalitsuste ülelaenamise riski ning seejuures on järelevalvemehhanismid suhteliselt madalate administratiivkuludega. Samas on Carlsen (1994: 222-224) öelnud, et regulatsioon omavalitsuse laenukoormusele ei pruugi praktikas alati toimida, sest võimalikud on eelarve kinnitamise järgsed poliitilistest huvidest lähtuvad muudatused. Tavapärane on see situatsioonides, kus omavalitsus teeb otsuse ehk otsustab teha mõne suure investeeringu (*post hoc investment*), mis tegelikult planeeritud eelarves ei kajastunud lähtudes tulevikus rakenduvatest uutest regulatsioonidest (Gelfand 1978: 597). Peamiseks ajendiks on siis võimalus teha ära laenukapitali abil investeering, mis pärast regulatsiooni rakendumist enam lubatud ei

¹² Sisuliselt on omavalitsuste laenukäitumise mõju välisteks- ja sisesteks teguriteks jaganud Swianiewicz (2004). Otseselt ei ole defineerinud ta kahe termini erinevust, aga autori hinnangul tuleks lähtuda omavalitsuse positsioonist mõjuri suhtes, kui see on omavalitsusest endast tingitud tuleks seda käsitleda sisese mõjuna ning kui see on tingitud omavalitsusest väljaspool toimuvatest protsessidest, on tegemist välismõjuga.

oleks. Seda võib pidada regulatsiooni rikkumiseks seaduse rakendumise eelseks rikkumiseks (*ex-ante*) (vt. n. Dafflon 2009). Mõningatel juhtudel võivad olla ka sellised otsused laenukapitali kasutamiseks kaasates laenukapitali, mis ületab lubatud mahu (*ex-post*), selline rikkumine on otseselt seadusega vastuollu minevad. Kuid võib esineda ka laenuteenindamise võime tahtlikku või mittetahtlikku ülehindamist, eriti omane on viimane riikides, kus omavalitsuste laenulimiiti reguleerib vaid laenuteenindamise võimest lähtuv kriteerium (Dafflon 2009). Selline olukord tekib üldiselt maksutulude laekumise vales prognoosist, mille taga võivad olla makromajanduslikud muutused, kuid ka omavalitsuse demograafiliste või majanduslike komponentide mõju väärhindamine. Üldiselt on selliste rikkumiste ajenditeks erinevad subjektiivsed initsiatiivid, mis regulatsioonist tingituna teoks tehakse.

Sarnaselt keskvalitsuse regulatsioonist tulenevale laenupiirmäärale mõjutavad omavalitsuste laenukäitumist riigipoolsed abirahad, millest on täpsemalt räägitud alapeatükis 1.1.2. Detsentraliseerimisega kaasnevalt on üldiselt iseloomulik omavalitsustele mõeldud toetuste vabal viisil kasutamise õigus, millega ei kaasne investeerimise või omaosaluse kohustus (Stegarescu, 2005). Küll aga võivad osad riiklikud toetused säilitada siiski sihtfinantseeringu staatuse ning samas ei pruugi ka kasutusotstarbe ja ettekirjutuste vabadus tähendada laenukapitali väiksemat vajadust. Mitias ja Turnbull (2001) on uurinud oma töös omavalitsuste toetuse illusiooni (*grant illusion*) ning on leidnud, et omavalitsuste finantskäitumist mõjutavad tugevalt keskvalitsuste poolt makstavad toetused. Toetuse illusioon väljendab endas olukorda, kus omavalitsusel on küll lisaks maksutulule lisakapitali, kuid üldiselt lisandub toetusest suurema maksumusega väljaminekuid, mis panevad omavalitsuse raskesse finantsolukorda. Samas on omavalitsustele makstavatel toetustel teatav toime tekitada piltlikult öeldes „sõltuvust“ ja sellisele juhul ongi tegemist toetuse illusiooniga. Selline olukord on omane kui omavalitsuste endi maksutulu ei ole piisav, et katta omavalitsuse funktsioneerimine. Põhjuseks võivad olla pikaajalised riigi makstud toetused, mis ei motiveeri omavalitsust iseseisvalt tegutsema, vaid pigem suunavad ebaratsionaalsematele finantsotsustele nagu näiteks laenukohustuste suurendamine uute investeeringute tarbeks (Mitias ja Turnbull 2001: 10-13).

Swianiewicz (2004: 398) on leidnud, et üldiselt on omavalitsused, eriti Ida-Euroopa riikides, väga otseselt sõltuvuses riigipoolsetest toetustest ning sellega hoiab keskvalitsus

omavalitsuste tegevust teatud raamides. Trasberg (2003: 60-63) on kirjeldanud oma töös Baltikumi omavalitsuse tugevat sõltuvust keskvalitsuse toetustest, mis laiemalt kujundavad ka omavalitsusüksuste finantskäitumist. Sellest tulenevalt teeb omavalitsus laenukäitumuslikud otsused, et katta näiteks sihtotstarbelist investeringutoetuste omaosalus.

Lisaks riigipoolsele seadusandlusele ning omavalitsuste toetustele võiks eraldiseisvaks kohalike omavalitsuste laenukäitumise mõjutajaks nimetada haldusreformi (*administrative reform*). Tinglikult võiks selleks pidada keskvalitsuse algatatud protsessi, mis põhjustab muutuseid kohalike omavalitsuste laenukäitumises. Selle mõju kohalike omavalitsuste laenukäitumisele on tihtipeale komplekssem, sest esineb mitmeid koosmõjusid. Näiteks võib omavalitsuste liitumist soodustada riiklik toetusefond (vt. n. KOÜS) Haldusreformi mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele on uurinud mitmed teadustööd (vt Blom-Hansen 2010, Hinrich 2009, Johrdal ja Liang 2010, Saarimaa, Tukiainen 2015). Rootsis 1950-1970. aastatel kohalike omavalitsuste reformi on analüüsinud Hiennerich (2009) ja Jordahl ja Liang (2010). Hiennerich (2009) leidis oma töös, et mida väiksem on omavalitsus võrreldes oma ühinemispartneritega, seda rohkem akumulereb see laenu ühinemisele eelneval perioodil. Jordahl ja Liang (2010) leidsid, et omavalitsuste ühinemisele eelneval perioodil kipuvad need laenukoormust suurendama, erinevalt Hiennerichst (2009) ei tuvastanud nemad ühineva omavalitsuse suurusest tingitud erinevust laenukäitumisele. Samas leidis ta, et omavalitsused, kes ei ühinenud tähtajaks, akumulereisid vähem võlga.

Saarima ja Tukiainen (2015) viisid läbi analüüsi Soome haldusreformi baasil, mis toimus 2000. aastate esimesel dekaadil. Nad leidsid, et mida väiksem on omavalitsus, seda rohkem kipub see akumulereima laenu ja kasutama reserve ühinemisele eelneval perioodil. Nad uurisid lisaks veel peamist raha kasutamist ja leidsid, et üldiselt kasutati ühinemiseelsed laenud ja reservid investeringutele ning jooksevkulude katteks. Huvitavaks võib pidada Saarima ja Tukiaineni (2015) töös seda, et uuriti enamasti vabatahtlikke liitumisi, mis võiks eeldada, et liitumisleping piirab kulutuste suurenemist ühinemisele eelneval perioodil. Tegelikult leidsid autorid, et hoolimata sellest akumulereiti laenu ja suurendati investeringuid liitumisele eelneval perioodil.

Taanis toimus 2004-2007. aastal haldusreform, mida on analüüsinud Blom-Hansen (2010). Ta leidis, et omavalitsused kippusid kulutama rohkem ühinemisele eelneval perioodil. Blom-Hansen seab aga kahtluse alla enda läbi viidud analüüsi adekvaatsuse. Ta leiab, et ühiskatla (*common pool*) loogika ei pruugi seletada, miks omavalitsused rohkem kulutasid. Teiste teguritena võis seal esineda poliitilisi ajendeid, mitte niivõrd lootust ühinenud omavalitsuse laenude tagasi maksmise jagunemisele kõikide osapoolte vahel.

Haldusreformi mõju mõõtvate tööde põhjal on oluline välja tuua kaks peamist probleemi: priisõitjad (*free-riding*) ja ühiskatla efekt (*common pool*)¹³. Priisõitjad ja ühiskatla efekt on mõistetavad ühe tervikliku moraalse initsiatiivina. Priisõitja on piltlikult öeldes omavalitsus, kes oma initsiatiivist lähtudes soovib vähendada oma laenu tagasimakse kulutusi jagades selle teiste omavalitsustega. Johrdal ja Liang (2010: 3-5) on seletanud priisõitjana omavalitsust, kes kasvatab oma laenukoormust ühinemise eelselt mõeldes sellele, et ühinemisele järgneval perioodil ei pea antud üksus võtma kogu finantskohustuse kandmist enda peale. Ühiskatla mõiste on laiemalt olukord, kus ühe omavalitsuse võetud laenude kohustus jaguneb paljude osaliste vahel. Saarima ja Tukiainen (2015: 3) on oma töös selgitanud ühiskatla efekti kui protsessi millele avaldab mõju reegel $1/n$ (*1/n law*)¹⁴, mis sisuliselt seletab finantsvastutuse kandumist suuremale hulgale (n) omavalitsustele. Valemina ongi oluline ühiskatla efekti mõista kui iga uue omavalitsuse lisandumisel ($n+1$) vähenevat numbrilist väärtust, mis väljendab finantsvastutuse võtmist. Näitena on teaduskirjanduses seda kirjeldatud kui õhtusööki, kus lepatakse kokku, et igaüks maksab võrdse panuse saadud arves. See aga meelitab inimesi rohkem kulutama teades ühelt, et teised kulutavad ning teisalt vastutuse hiljem on võrdne (Primo *et.al* 2008).

1.2.3 Omavalitsuse sisesed laenukäitumise mõjurid

Lisaks omavalitsuste laenamist väliselt raamistavale süsteemile on oluliseks komponendiks omavalitsuse enda finantsdistsipliin ning käitumismuster (vt. Bestida *et*

¹³ Priisõitja ja ühiskatla probleem on tuntud majandusteoreetilistest käsitlustes. (vt. n. Weingast *et al.* 1981)

¹⁴ Antud reeglit kasutatakse priisõidu probleemi indikaatorina, ehk mida suurem on n , seda väiksema on ühe panus kui ka vastutus. (vt. n. Weingast *et al.* 1981)

al. 2013). Finantsdistsipliin sõltub eelkõige omavalitsuse poliitilistest teguritest ning vähesel määral ka apoliitilistest töötajatest. Raami annab omavalitsuse finantsdistsipliinile küll riiklik seadusandlus kuid laenuga seotud otsuste tegemine ei pruugi olla alati seadusevastane. Küsimus võib olla laenu võtmise ratsionaalsuses – milline on laenuintressimäär antud ajahetkel, milline on majandusprognoos järgnevatiks aastateks, kui vajalik on laenukapitali baseeruv investeering, kas investeering hakkab tagasi tootma? Sellistele ratsionaalsetele indikaatoritele vastandubki laenude võtmise käitumuslik pool.

Dafflon (2002) on oma töös rääkinud omavalitsuste moraalsest hasardist laenata rohkem kui laenuteenindamise võimekus lubaks kuna omavalitsuse finantsseisu halvenedes maksab selle kinni riik (*bail-out*). Selline põhimõte ei kaitse omavalitsust kuidagi mitte ratsionaalse laenukapitali kasutamise eest. Laenukohustuse suurenemine vähendab tulevikus laenukapitali kasutamise võimalust ning võib panna ootele mõne kriitilise tähtsusega investeeringu. Sellise protsessi ajendiks võib olla mitut erinevat sorti inimlik ajend. Teisi sõnu ei pruugi olla otsused üldse seotud ratsionaalsusega, vaid ühe või mitme poliitiku sooviga investeering ära teha (Hyytinen *et al.* 2015). Neid faktoreid miks seda soovitakse teha võib olla mitmeid. Näiteks saab antud poliitiliste persoonide grupp isiklikult sellest kasu. Seda võib mõista mitmeti, kasu võib saada poliitika otseselt, saades omavalitsuse laenukapitali kaasamise abil osa mõne investeeringu materiaalsest või immateriaalsest olemusest. Oluline on siin kohal märkida, et poliitik saab avalikest hüvedest sarnaselt nagu iga teine elanik, kui aga kasu poliitikule on suurem kui omavalitsuse elanikele on tegemist võimu kuritarvitamisega. Teiseks võib olla tegemist kaudse kasu vormiga, kus poliitika saab esindada mõne huvigrupi huve ja seeläbi tagab oma võimu. Sellist protsessi on palju keerulisem selgeks teha, kuna esindusdemokraatialle omaselt peabki esindama mandaadi saanu valijate huve. Üldiselt võib pidada seda laadi laenukäitumisele mõju avaldamist kriitiliseks olukorras, kus antud poliitikute rühm saab huvigrupilt lisaks häälele vastu veel mingit laadi toetusi.

Kui eelnev selgitas omavalitsuse juhtimise seesmist poolt üle laenamise või ebaratsionaalse laenukasutuse mõjuritest siis eksisteerib ka teistpidine efekt, mis mõjutab omavalitsuste laenamist lootes finantsolukorra halvenedes riigipoolsele toele. Swianiewicz (2004: 18-20) on oma töös selgitanud seda omavalitsuste laenukäitumist kui erapankadele soodsat võimalust anda madala riskimääraga laenu (teades, et riik

garanteerib tagasimaksu), mis põhjustab intressimäärade tõusu seeläbi muudab kallimaks erasektori investeeringuid ning võib mõjuda negatiivselt makromajanduslikus kontekstis. Seega muutub erasektoril laenukapitali kaasamine järjest kallimaks ning äärmuslikel juhtudel võib jääda ära investeeringuid, mis aitaksid edendada ka kaudselt kohaliku tasandi majandust. Seeläbi langeb ka kohalike omavalitsuste maksutulu ning tulemusena kannatab laenuteenindamise võime. Liiga suure laenukohustusega omavalitsustel tuleb üldiselt pöörduda abi saamiseks riigi poole. Juhul kui sarnases hädas omavalitsusi on mitmeid võib see päädida eelräägitud olukorraga, mis viib riigi tervikuna finantsraskustesse.

Nagu ka eespool selgus on poliitiline faktor põhiline omavalitsusesisene laenukäitumise mõjur. Lisaks üldisele poliitiliste persoonide käitumisele võib laenukäitumise mõjureid määratleda ka poliitiliste vaadete alusel. Pettersson-Lindbom (2001) on uurinud omavalitsuste laenupoliitikat parem- või vasakpoolse valitsuse juhtimisel Rootsi näitel ning leidnud, et parempoolne valitsus kipub akumuleerima laenu ning vasakpoolne seevastu vähendama omavalitsuse laenukoormust. Autor on selgitanud seda kui poliitilise kontseptsiooni mõju, kus liberaalsemad erakonnad on nõus rohkem investeerima ning sellest tulenevalt loodavad kohalikku elu edendada, seevastu on vasakpoolsed konservatiivsemad ning rõhuvad pigem sotsiaalsetele väärtustele.

Bestida *et al.* (2013) leidsid oma töös, et omavalitsuste laenukäitumist mõjutab poliitiline dünaamika. Dünaamika on seotud valitsemisajaga, reeglina on valimiseelselt omavalitsuste kulutused suuremad kui valimisjärgselt (vt. n. Hyytinen *et al.* 2014). Enne valimisi soovivad omavalitsuse juhid oma mainet parandada ja seeläbi tõuseb ka investeeringute arv ning laenukapitali vajadus. Seega akumulereetakse laene valimiseelselt ning valimiste järel tuleb hakata laene tagasi maksma. Bestida *et al.* (2013: 108) on oma töö teinud Hispaania kontekstis ning soovib regulatsioonide abi piirata kohalike omavalitsuste võimalusi laenukoormuse suurendamiseks valimiste eelsel perioodil. Peamiseks põhjuseks on just ebaratsionaalsus ning populistlik lähenemine laenukapitali kaasamisele valimistele eelneval perioodil. See on üldisele sotsiaalsele kasule väga kallid kuna valimistele eelnevad laenukapitali nõudnud investeeringud ei puugi olla kõige vajalikumad. Swianiewicz (2004: 402) on leidnud, et eriti tugevalt avaldavad kohalikud valimised mõju Eesti, Ungari ja Tšehhi omavalitsuste laenukoormustele. Ohuna näeb ta ebaratsionaalsust laenupoliitikas valimiseelsel

perioodil ning omavalitsuste väga suur võimutäiust teha poliitiliselt atraktiivseid otsuseid. Seega on poliitiline komponent laenukäitumise mõjurite seas äärmiselt tähtsal kohal ning tihti võib olla agendi probleemist tulenevalt ka inimlik faktor kõige märgilisema tähendusega omavalitsuste laenukäitumises (vt. ka pt. 1.2.1).

2. HALDUSREFORM JA EESTI OMAVALITSUSTE LAENUKÄITUMINE

2.1 Haldusreformi seaduslik raamistik ja omavalitsuste finantsseis

2.1.1 Eesti Haldusreformi seaduslik raam

Taasiseseisvunud Eestis on halduskorralduse järjepidevalt tegeletud ning välja töötatud mitmeid kohalike omavalitsuste reformikavasid. Kõikide nende arengukavad ja strateegiad on tunnistanud vajadust vähendada omavalitsuste arvu ja optimeerida nende ülesandeid. Keskseks vaidlusküsimuseks on olnud mastaabiefektist tuleneva säästmise ning kogukonna iseseisva otsustamise vahelise optimumi leidmine (Omavalitsuste liitumise protsess..., 1-4). Ühinemisprotsessi on käsitletud eelkõige kui toimingut, mis tuleb ära teha just mastaabiefektist tuleneva säästmise ja administratiivsuutlikkuse tõhustamise eesmärgil.

Eestis jõustus Haldusreformi seadus (lühend - HRS) 01.07.2016, millest tulenevalt jäi Eestisse 79 kohalikku omavalitsust – 15 linna ja 64 valda. Enne seaduse jõustumist on paljud kohalikud omavalitsused vabatahtlikult liitunud. Esimesed liitumised toimusid 1996. aastal, juba toona toetati ühinemist riigipoolselt (vt lisa 1). Kuigi siis ei eksisteerinud ühtegi seadusakti, mis oleks toetamist reguleerinud. 1999. aastal kehtestas riiki ühinemise toetamise põhimõtted. Hiljem loodi vabatahtlike liitumisprotsesside motiveerimiseks KOÜS (Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus), see jõustus 2004 aastal. Selle eesmärgiks oli soodustada vabatahtlikut omavalitsuste ühinemist, kuna riigis eksisteeris liialt palju väikseid omavalitsusüksuseid, mis ei olnud jätkusuutlikud. Esialgselt oli loodava omavalitsuse elaniku kohta toetusesumma 500 Eesti krooni. Hiljem kaotati väljamakse elaniku kohta ja asendati see seaduses ühinemisega seotud kulude kompenseerimisega.

Lisa 1 võtab kokku Eesti haldusreformiga seotud kronoloogia. Näeme, et kohalike omavalitsuste arv on järkjärgult vähenenud. Üldiselt on vabatahtlikud ühinemised leidnud aset valimiste aastal, kuna administratiivselt on lihtsam minna üle uue haldussüsteemile peale uute omavalitsusorganite valimisi. Ainsa erandina liitusid valimiste vahelisel perioodil 1998. aastal Abja vald ja Abja-Paluoja linn.

Rääkides lähemalt ühinemisprotsessist tuleks välja tuua veel Haldusreformiga seotud kaks ühinemise etappi. Esimene neist oli vabatahtlik ühinemise periood, kus omavalitsused said ise kokku leppida ühinemise ning Haldusreformi seaduse norme täites ei tulnud neil osaleda enam sundühinemise voorus. Sundühinemise voor kujutas endas olukorda, kus Rahandusministeerium sekkus omavalitsuste ühinemise protsessi ning alla 5000 elaniku piirmäär omavalitsusi seaduse järgselt liitis. Sundühinemine tekitas ühiskonnas poleemikat ja vastuseisu ning osad omavalitsused pöördusid kohtusse, et veenduda kas antud tegevus on riigi keskvalitsusele seadusest lähtuvalt lubatud. Vastavalt kohtu otsusele võib aga unitaarriik korrastada oma riigi territoriaalset jaotumist, seega Haldusreform ja enamasti sundliitmine (Seletuskiri protokollilise otsuse...). Küll aga jäid ära mõned ühinemised, mis oleksid pidanud toimuma, peamiseks põhjuseks oli kohalike vastuolu.

Otseselt mitte niivõrd seotult Haldusreformiga peab autor vajalikuks selgitada Eesti omavalitsuste finantstoimimist täpsemalt. Antud töö raames on oluline kaudsemalt omavalitsuste liitumisprotsessi mõjutanud seadusandluse välja toomine. Lähtuvalt omavalitsuste haldusreformi põhimõtetest on suuremad omavalitsused võimekamad kvaliteetse ja kättesaadava avalike teenuste pakkumisel. Eesti kohalike omavalitsuste vastutusalad on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS). Kuigi seadus määrab ära omavalitsuste vastutusalad, siis enne haldusreformi puudus osadel omavalitsustel võimekus täita seadusest tulenevad kohustused. Hoolimata jõustunud Haldusreformist on kohalike omavalitsuste maksulaekumine erinevates piirkondades ebaühtlane ning tinginud vajaduse kesktasandi toetuste järele. Toetuste maksmist reguleerib Riigieelarve seadus jagu 5. Peamiselt maksab riik välja omavalitsustele toetus- ja tasandusfondi põhiselt raha (eksisteerivad ka erinevad riigi allasutuste meetmed, mis on suunatud kindlate investeeringute elluviimiseks). Toetusfond on määratud Riigieelarve seaduses § 48, oma olemuselt on see sihtfinantseering. Tasandusfond on määratud Riigieelarve seadusega § 47 ning need on omavalitsuste enda äranägemisel

kasutatavad finantsvahendid. Tasandusfondi põhimõtteks on omavalitsuste sissetulekute erinevuse vähendamine Riigieelarve vahendite suunamisel vaesematesse omavalitsustesse.

Lisaks korralduslikule poolele reguleerib kohalike omavalitsuste finantskäitumist Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFS). See määrab ära kohalike omavalitsuste laenutaseme piirmäära. Praegusel hetkel ei kehti laenukoormusele piirmäärad, vaid vastavalt omavalitsuse laenuteenindamise võimekusele arvutatakse ka laenuvõimekus, milleks on kuue kordne põhitegevuse tulude ja kulude vahe (KOFS § 34). Kuid näiteks enne 2002 aastat kehtis laenupiirmäär 75% netovõlakooormust, hiljem aastatel 2002-2012 oli see 60% (vt. ka tabel 3 ja lisa 1). Lisaks määrab KOFS ära ka omavalitsuste omatulude liigid (§ 7 ja § 14) Vastavalt sellele on omavalitsuste omatuludeks kohalikest maksudest saadav tulu, erinevad rendilt ja müügilt teenitavad tulud ning teenuste pakkumise tulud. Omatuludesse ei kuulu tulumaksubaas elanikelt, kuna maksu määrab ja kehtestab Riigikogu. Sarnaselt ei kuulu ka omatulude alla riigilt saadud toetused, millest oli juttu eelmises lõigus. Seega madalamajandusliku funktsionaalsusega omavalitsustel on Eestis suhteliselt madal laenuteenindamise võime ning suur sõltuvus keskvalitsuse toetustest ning määratud maksubaasist.

Kui rääkida lähemalt omavalitsuste liitumise protsessist Eestis siis suurel määral on Haldusreformile eelnenud ühinemised mõjutanud kohalike omavalituste liitumise protsessi Kohalike omavalitsusüksuste ühinemist soodustav seadus (KOÜS). Seadus määrab ära täpselt liitumisprotsessi korra ning riigi toetused. Antud seadus mängis erilist rolli vabatahtlikel ühinemistel, kuna riigi poolt maksti küllaltki hästi motiveeriv summa liitumiskulude katteks (vt lisa 1). Kindlasti võis saada nii mõningate ühinemisprotsesside ajendiks suure toetuse saamise võimalus. Erandiks on vastavalt Haldusreformi seadusele omavalitsused, kes sundliideti ja kellele ei olnud määratud ühinemise toetust.

Võttes kokku omavalitsustele rakenduv seadusandlust laenude ja haldusreformi kontekstis võib näha, et otseseid erisusi laenude võtmisele haldusreformi perioodil pole tehtud. Samas on olemas kindel raam omavalitsuste finantsjuhtimisele ning ära määratud omavalitsuste vastutusalasse kuuluvad ülesanded. Seega seadusandliku võimu poolt ei ole nähtud haldusreformi kui omavalitsuste laenukäitumisele mõju avaldavat tegurit, mis võiks soodustada üle laenamist.

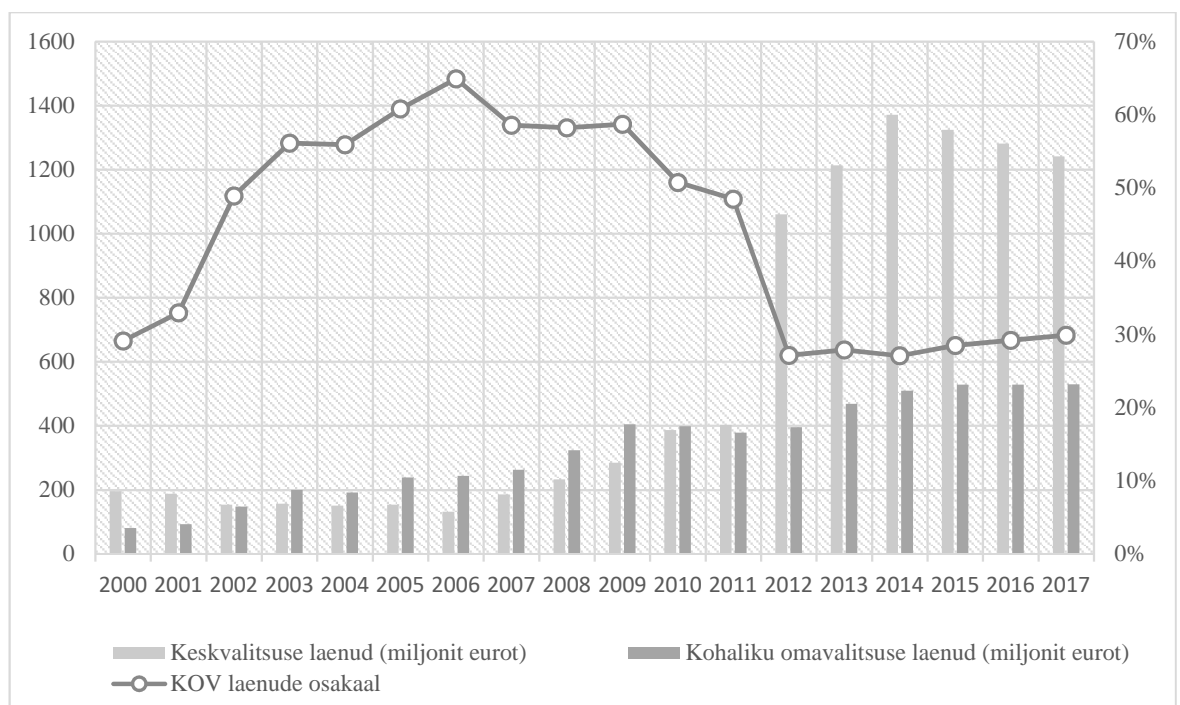
2.1.2 Eesti kohalike omavalitsuste laenukoormuse dünaamika

Paar aastakümnet peale taasiseseisvumist on Eesti riiki iseloomustanud Nõukogude liidu tsentraliseeritud korralt üleminev riigisüsteem (Trasberg 2003: 53). Sellega kaasnevalt on Eesti riik olnud eelkõige tsentraliseeritud, kuid järjepidevalt detsentraliseeritud omavalitsuskorralduse poole liikuv juhtimissüsteem. Ka käesoleva haldusreformi üheks eesmärgiks on kohalikule võimutasandile suurema finantsautonoomia andmine (vt. pt. 1.1.2). Seda illustreerivaks näitajaks on kesktasandi ja kohaliku võimutasandi võlgade jaotuse osakaal. Joonis 2 näitab, et Eesti keskvalitsuse laenutase on liikunud aastatega pigem järjest suuremaks suhtelises võrdluses kohalike omavalitsustega. Samas on Eesti omavalitsuste laenude osakaal Euroopa riikide võrdluses kõrge, kuna riigi laenutase on püsinud väga madalal tasemel (vt. pt. 1.1.2). Üldiselt on tugevat mõju avaldanud ka omavalitsuste laenupoliitikale keskvalitsuse poolne konservatiivne lähenemine. Sisuliselt saab öelda, et riigi kanda on enamus kulumahukamad ülesanded (sotsiaalkindlustus, riigimaanteed, riikliku tähtsusega ehitised jne) ning kohaliku tasandi võimule on jäänud pigem väiksema kulumahuga ülesanded. See määrab ka ära üldise laenukapitali vajaduse ning mastaabi. Teisalt, juba eelmainitult ei ole omavalitsuste omatulu ning seega ka laenuteenindamise võime homogeense. Kõrgema maksutuluga on Tallinn ja Tartu ning nende ümber asetuvad omavalitsused Sellepärast on ka paljud keskvalitsuse delegeeritud ülesanded omavalitsustele finantseeritud riigi poolt. Näiteks kohalikele omavalitsustele laienevad sotsiaalhoolekande teenused on toetatud keskvalitsuse poolt, sarnane on ka olukord paljudes muudes valdkondades, kus riik toetab omavalitsust nendele KOKS-s ette antud kohustuste täitmisel.

Joonisel 2 näeme, et omavalitsuste laenukoormuse osakaal on kasvanud 2006. aastani, sellele on järgnenud stabiilne langus kuni 2011. aastani. Pärast seda toimus järsk alanemine 47%-lt 31%-ni. Järgnevatel aastatel on see püsinud suuresti samas vahemikus. Kohalike omavalitsuste võlakoormuse osakaalu tõusu võis tingida nii majandusbuumi aastate entusiastlik investeerimine, kui ka suhteliselt leebe seadusandlus laenude võtmisel. Nimelt kuni 2002. aastani võis omavalitsus võtta laenu kuni 75% põhitegevuse tuludest, järgnevalt 60%, kuid puhastulude hulka hakati arvestama ka tasandus- ja toetusfondi, seega põhitegevuse tulud kasvasid ning laenuteenindamise võime suurenes (Finantsdistsipliini... 2014). Ka Feng (2014) oma töös leidnud, et poliitilisest protsessist

tingituna suhtutaksegi omavalitsustes kergekäelisemalt uutesse investeringutesse ja seda eriti majandusbuumi aastatel, kui maksulaenumised on head.

Joonisel 2 näeme, et absoluutarvuna on Eesti omavalitsuste laenukoormus olnud aastatel alates 2006-st aastast pidevas kasvutrendis. Majandusbuumile eelnevatel aastatel on Eesti keskvalitsuse laenukoormus vähenenud. Eesti riigi keskvalitsuse laenukoormus kasvas aga 2012. aastal hüppeliselt 996,2 miljonilt eurolt 1,7 miljardi euroni. Selline kasv tulenes keskvalitsuse pikaajaliste laenude mahu järsust suurenemisest. Olulist rolli mängisid siin nii teedehituse ja välisprojektide kaasrahastamise eesmärgil Euroopa Investeerimispankalt võetud laen summas 385 miljonit eurot. Keskvalitsuse laenukoormust tõstis ka osalemine Euroopa ajutises päästemehhanismis EFSF (European Financial Stability Facility), mis hiljem nimetati ESM (European Stability Mechanism). (Valitsemissektori võlatase kasvas...2013). Omavalitsuste laenukoormus on mõõdukalt kasvanud ning tänaseks 529,2 miljonit eurot. Üldiselt ei saa öelda, et omavalitsuste laenukasutus oleks kardinaalselt muutunud. See on tingitud suhteliselt samaks jäänud tingitult seaduslikust alusest ning ka madalast laenuteenindamise võimest. Huvitavaks on asjaolu, et 2003 – 2010 ületas kohalike omavalitsuste laenukoormus keskvalitsuse oma (joonis 2). Selle tingis majanduse üldisest kasvust suurenenud investeringute maht.



Joonis 2. Keskvalitsuse ja omavalitsuse laenude maht aastatel 2000 – 2017 III kvartali seisuga (andmed: Statistikaamet, autori koostatud).

Antud töö kontekstis on oluline anda täpsem ülevaade kohalike omavalitsuste tuludest ja kuludest, see võimaldab näha laiemat pilti seoses laenukapitali kasutamisega. Omavalitsuste põhiliseks sissetuleku allikaks on maksutulu. Praegusel hetkel saab omavalitsus antud territooriumil registreeritud elaniku brutopalgast tulumaksu osa 11,6%. Tulumaksu osa on Eestis muudetud, näiteks kriisile eelneval aastal oli see 11,9%, kuid 2009. aastal kärbitakse plaanitud 11,93% 11,4%-ni. Hiljem on seda vaikselt tõstetud, kuid endiselt pole see kriisieelse aja tasemel (vt tabel 1). Maksutulud ongi peamised omavalitsuste sissetuleku allikad. 2016. aastal moodustas maksutulu põhitegevuse tuludest 61% (vt tabel 1). Omavalitsuste maksutulust moodustab tulumaks 74%, maamaks 6% ja muud kohalikud maksud 20% (joonis 3). Teiseks põhiliseks kohalike omavalitsuste sissetuleku allikaks on saadud toetused, 2016. aastal moodustas see põhitegevuse tuludes 26% (vt tabel 1). Omavalitsustele tulevad toetused üldiselt keskvalitsuselt kuid ka Euroopa Liidu struktuurifondidest. Üldiselt lähevad omavalitsustele antavad toetused mõnele konsolideerimisgruppi kuuluvale allasutusele või kohaliku elu edendamiseks.

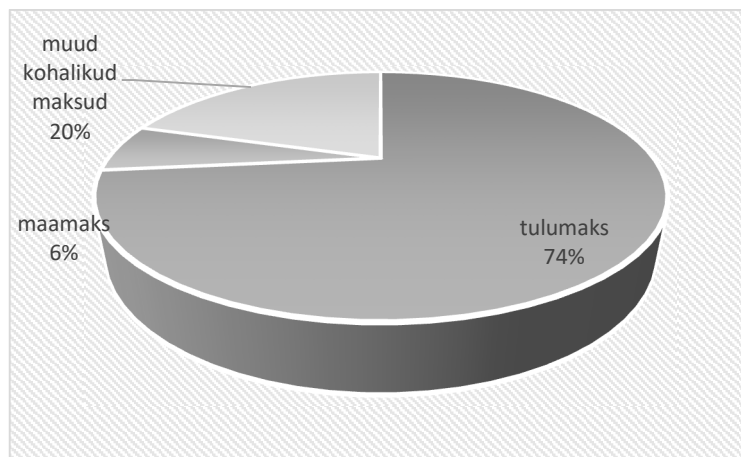
Tabel 1. Eesti kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulud ja kulud peamiste gruppidega (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Põhitegevuse tulud (mln, €)	1168,7	1230,8	1258,9	1332,0	1401,7	1517,0	1621,5
<i>Maksutulud (mln, €)</i>	652,4	702,0	738,0	798,0	861,6	931,4	989,2
<i>KOV tulumaksu osa</i>	11,4%	11,4%	11,4%	11,5%	11,6%	11,6%	11,6%
<i>*osakaal põhitegevuse tuludest</i>	56%	57%	59%	60%	61%	61%	61%
<i>Kaupade ja teenuste müük (mln, €)</i>	138,4	141,9	150,7	147,8	158,9	168,3	185,0
<i>*osakaal põhitegevuse tuludest</i>	12%	12%	12%	11%	11%	11%	11%
<i>Saadud toetused (mln, €)</i>	356,3	362,6	346,1	366,1	363,2	399,5	426,0
<i>*osakaal põhitegevuse tuludest</i>	30%	29%	27%	27%	26%	26%	26%
<i>Muud tegevustulud (mln, €)</i>	21,6	24,3	24,1	20,1	18,0	17,8	21,3
<i>*osakaal põhitegevuse tuludest</i>	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Põhitegevuse kulud (mln, €)	-	-	-	-	-	-	-
<i>Tööjõukulud (mln, €)</i>	1065,0	-1111,3	-1141,8	-1211,7	-1273,3	-1346,8	-1432,8
<i>Tööjõukulud (mln, €)</i>	-861,5	-897,0	-929,4	-588,6	-631,2	-685,1	-734,4
<i>Majanduskulud (mln, €)</i>	.	.	.	-402,4	-410,2	-426,3	-449,3
<i>Antud toetused (mln, €)</i>	-149,3	-155,7	-155,5	-163,2	-171,1	-176,5	-186,1
<i>Muud tegevuskulud (mln, €)</i>	-54,1	-58,7	-56,9	-57,4	-60,9	-58,9	-62,9
Omafinantseerimise võimekus	1,097	1,108	1,103	1,099	1,101	1,126	1,132

Omafinantseerimise võimekus näitab põhitegevuse tulemi jagatisena väärtust mitme kordselt ületavad tulud kulused. Antud näitaja kirjeldab teatud mõttes laenude asendamise võimekust iseenda tuludega. Tabelis 1 näeme, et 2016 oli see 1,132. Antud näitaja on viimaste aastate jooksul kasvanud. Selle põhjal võib öelda, et omavalitsuste võimekus, teha investeeringuid oma vahenditega on paranenud. Veel tuleks tähelepanu juhtida seosele omafinantseerimise võimekuse ja erinevate tuluallikate vahel. Kui omafinantseerimise võimekus on viimasel neljal aastal kasvanud siis samamoodi on kasvanud ka maksutulude laekumine, mis osaliselt on ka tingitud maksubaasi muutusest (tabel 1). Kuna muud tuluallikad mängivad tulumaksu kõrval suhteliselt marginaalset osa siis omafinantseerimise võimekus sõltub ka otseselt kõige tugevamalt tulumaksu laekumisest. Seega võib näha siin teatud mõttes omavalitsuste väga madalat fiskaalautonoomiat (vt. pt. 1.1.2), kuna tulumaksu osa, mis jääb omavalitsusele on määratud riigi poolt (vt. pt. 2.1.2). Seda kinnitab ka joonis 3, kus on näha, et omavalitsuste enda kehtestatud maksudest (omatulu – vt. ka pt. 2.1.2) on 26%. Seega on omavalitsused tugevas sõltuvuses keskvalitsuse määratud tulumaksu osast ning toetustest. Antud töö kontekstis näitab see, et omavalitsused peavad arvestama laenuteenindamise võime juures just eelkõige keskvalitsuse otsustega.

Põhilisteks kuludeks omavalitsustele on majanduskulud, tööjõukulud ja antavad toetused (tabel 1). Antud tööga otseselt seostatav laenuteenindamise kulu ei ole Eestis märkimisväärne olnud. Kui kõik muud kuluallikad on jäänud omavalitsuste lõikes suhteliselt stabiilseks läbi aja, siis tööjõukulud on kõikunud. See kuluartikkel on ka ühtlasi kõige suurema osatähtsusega.

Eelnev osa andis ülevaate kohalike omavalitsuste tulu ja kuluallikest ning on taustaks omavalitsuste laenutemaatikale täpsemalt. Olgu öeldud, et antud alapeatükis ei püüa autor näha seost haldusreformil ning omavalitsuste laenukoormusel, pigem keskendub see andmaks ülevaade omavalitsuste üldistest laenamise tendentsidest, et hiljem üldisemast ülevaatest täpsema mõjuri (haldusreform) aspektiga edasi minna.



Joonis 3. Kohalike omavalitsuste maksutulu jaotus. Kasutatud on 2004-2014 aasta keskmiseid väärtuseid (andmed: Riigiraha, autori arvutused).

Rahvusvaheliste standartide kohaselt jaotatakse kohalike omavalitsuste võlad kahe konto vahel – lühiajalised ja pikaajalised laenud (vt tabel 2) (IMF). Selline liigitus erineb mõnevõrra teooria osas väljatoodust (vt. pt. 1.1.4). Põhjus, miks keskpikki laene ei eristata seisneb eelkõige raamatupidamislikus lihtsuses. Lühiajalised laenukohustused on kõik alla aastase tagasimakse perioodiga laenud ning pikaajalised üle aastase perioodiga. Eesti puhul näeme, et omavalitsused kasutavad suhteliselt vähe lühiajalist laenukapitali (vt. tabel 2). Üldiselt on omavalitsuste laenukapitali kasutus aastatel 2015 – 2017 püsinud suhteliselt samal tasemel.

Lühiajalised laenud ei kanna üldiselt ei Eestis ega ka kuskil mujal Euroopa riikides rolli investeringute tegemisel. Pigem on tegemist erinevate arvelduskrediitide ning likviidsusprobleemide katteks võetud lühiajaliste kohustustega. Lühiajalisi kohustusi võiks pidada tinglikult küll laenuliigiks, kuid Eestis on tegemist pigem tasumata arvete ning mõne muu asutustele võlgu jäänud summat kirjeldava numbriga, mis ei mängi aga suurt rolli terviklikus laenukoormuses (tabel 2). Üldiselt ei saa ka lühiajalisi laene vaadelda aasta kogusummana kuna nende tagasimakse tähtaeg on alla aasta ning raamatupidamislikult püütakse neid aasta lõpuga miinimumini viia.

Tabel 2. Eesti kohalike omavalitsuste laenukohustused aastatel 2015 – 2017 (andmed: Statistikaamet, autori koostatud).

AF.4 Laenud (mln, €)	
2015	527,9
<i>AF.41 Lühiajalised laenud</i>	5,9
<i>AF.42 Pikaajalised laenud</i>	522
2016	527,9
<i>AF.41 Lühiajalised laenud</i>	4,5
<i>AF.42 Pikaajalised laenud</i>	523,4
2017	529,2
<i>AF.41 Lühiajalised laenud</i>	6,7
<i>AF.42 Pikaajalised laenud</i>	522,5

Tabelis 3 on välja toodud mitmeid Eesti kohalike omavalitsuste võlakooormust kirjeldavad näitajad. Peamiseks näitajaks on netovõlakooormus, mis on võrdne võlakohustuste summaga millest on lahutatud likviidsed vahendid. Tabelis 2 olid välja toodud ainult laenud, tabelis 3 kasutatakse laiemat mõistet „võlg“. Võla alla kuuluvad lisaks laenukohustustele ka lühi- ja pikaajalised võlakirjad, kontogrupina AF.3 (IMF). Eestis moodustavad väärtpaberid kohalike omavalitsuste võlakohustustest ca 30%. Seega võlakohustuste hulgas mängib peamist rolli laenukooormus ning statistilise ülevaate saamiseks sobivad ka võlakohustuste näitajad.

Netovõlakooormuse absoluutarv on kasvutrendis olnud 2011 - 2014 aastatel. Kõige suurema hüppe tegi netovõlakooormus 2014 aastal, seda kirjeldab hästi ka netovõlakooormuse muutus (vt tabel 3). 2014. aastast on netovõlakooormus liikunud vähenemise trendis, olles 2016. aastal 503,2 miljonit eurot. Netovõlakooormuse protsent on 2010–2016. aastatel olnud vahemikus 31% kuni 41% ning 2015 ja 2016 on netovõlakooormus langenud (vt tabel 3). Netovõlakooormuse protsendi puhul tuleb arvestada ka teatud mõttes stabiilsemat muutumistendentsi, sest tegemist on suhtarvuga, mis kätkeb endas ka omavalitsuste põhitegevuse tulude muutust. Selle leidmiseks jagatakse võlakohustuste ja likviidsete varade vahe põhitegevuse tuludega. Seega, ei saa öelda, et võlakohustuste liigne akumulereerimine oleks omavalitsuste seas probleemiks, sest arvutuslikud netovõlakooormuse piirmäärad on vaadeldavas ajavahemikus olnud

märksa kõrgemad. Selleks, et paremini analüüsida võlakohustuste muutumise trendi on tabelis 3 toodud netovõlakoormuse muutumine baasaastaga võrreldes. Netovõlakoormus on 2010. baasaastaga võrreldes jäänud suhteliselt stabiilseks. Madalama ja kõrgeima muutusena oli see 2011. aastal 6% väiksem kui 2010 aastal ning 2014. aastal 13% kõrgem (tabel 3). Seega võib oletada, et 2013 aasta hüppe võis tingida valimiste eelne poliitiline ajend, samas ei kinnita seda järgneval perioodil veel positiivnet muut baasaasta suhtes näidanud netovõlakoormus.

Tabelis 3 on näha võlakohustused liigiti. Nagu eelpool mainitud, siis on suurimas mahus võlakohustuste all moodustab laenukohustus. Laenukohustused on olnud 2010 – 2016 perioodil pidevas kasvus, olles 2016 aasta seisuga 631,9 miljonit eurot. Lisaks on võlakohustuste all välja toodud tähtjaks täitmata kohustused kuhu kuuluvad ka laenud. Täitmata kohustused on 2010 – 2016 pidevalt olnud kahanemise trendis, olles hetkel 173 tuhat eurot. Selle põhjuseks on positiivne makromajanduslik areng ning maksutulu parem laekumine omavalitsustele, mis on võimaldanud majandusbuumi aastatel akumulieritud laenude tagasimaksmise. Majandusbuumile järgnevate aastate kohalike omavalitsuste täitmata kohustuste maht näitas, et omavalitsused ei suuda hinnata väga objektiivselt oma laenuteenindamise võimet makromajanduslikus kontekstis. Eraldi on veel välja toodud sildfinantseeringud, mis oma mahult olid kõrgeimad 2015 aastal. Sildfinantseeringute all mõistetakse kapitalilaenu, millega kaetakse investeeringumaksumus kuni projektitoetuse laekumiseni (Kohaliku omavalitsuse üksuse...). Selle kohta kehtivad kohta ka erandid, kus omavalitsus võib võtta üle netovõlakoormuse piirmäära laenu, et käivitada projekt ning maksta see tagasi välisabi laekumisel. Need aga üldises laenu akumulierimises suurt rolli ei mängi ning võrreldes teiste võlakohustustega jäävad marginaalseks.

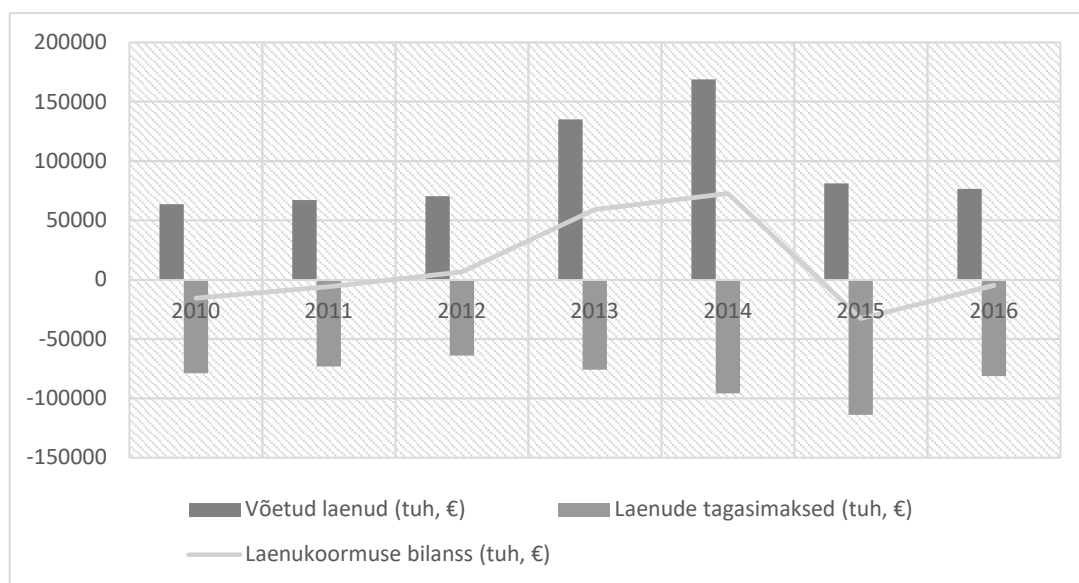
Tabel 3. Eesti kohalike omavalitsuste võlakooormuse dünaamika aastatel 2010 - 2016
(andmed: Riigiraha, autori koostatud).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Netovõlakooormus (mln, €)	482,9	456,5	469,6	540,9	552,5	520,2	503,2
Netovõlakooormus (%)	41%	37%	37%	41%	39%	34%	31%
Netovõlakooormuse muutus (baas 2010)	100%	94%	97%	111%	113%	107%	104%
Võlakohustused (mln, €)	569,8	565,4	581,5	639,7	713,8	669,1	670,0
<i>sh laenukohustused (mln, €)</i>	534,2	530,3	535,5	590,6	669,0	636,7	631,9
<i>sh tähtjaks täitmata kohustused (mln, €)</i>	1074,3	894	634,9	436,1	606,5	453,3	173,6
<i>sh muud pikaajal võlad (mln, €)</i>	34,5	34,1	45,3	48,7	44,2	32,0	38,0
<i>sh laenud sildfinantseerimiseks (mln, €)</i>	0,1	2,8	2,8	12,3	15,4	17,8	5,4
Laenukooormuse osakaal ülemmäärast, (%)	81%	76%	77%	79%	83%	64%	58%
Netovõlakooormus/põhitegevustulem	4,66	3,82	4,01	4,5	4,3	3,06	2,67
Netovõlakooormuse ülemmäär (€)	701,3	741,3	758,2	811,5	856,4	1049,1	1157,5
Netovõlakooormuse ülemmäär (%)	60%	60%	60%	61%	61%	69%	71%

Täpsemalt vajavad siin selgitamist erinevad võlakohustuste seaduslikud piirmäärad (vt. ka pt. 1.1.3). Tabelis 3 on need ka välja toodud ning Eesti keskvalitsuse poolt kasutatakse neid peamiste võlakohustuste indikaatoritena (Finantsdistsipliini...2010). Kohalike omavalitsuste laenukapitali kasutamiseks arvutatakse välja netovõlakooormuse ülemmäär ja sellele vastav maht, mis lähtub Kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise seadusest (vt. pt. 2.1.1). Kuni 2012 aastani oli ülemmääraks kehtestatud netovõlakooormus 60 protsenti, mis oli tingitud majandusbuumile järgnevast raskest majanduslikust seisust ning keskvalitsuse soovist hoida omavalitsuste finantsdistsipliini. Pärast seda muutus seadus ning netovõlakooormuse piirmääraks sai kuuekordne põhitegevuse tulemi vahe. Juhul kui see jääb alla 60 protsendi võivad antud omavalitsused lähtuda 60 protsendi piirist (vt tabel 3 ja pt. 2.1.1). Keerulisematel perioodidel on ka Eesti Vabariigi keskvalitsus reguleerinud otseselt omavalitsuste võlakooormust erinevate kontrollmehhanismidega, näiteks ei võinud majanduskriisi aastatel võtta omavalitsus laenu ilma Rahandusministeeriumi loata (Finantsdistsipliini...2010). Võib öelda, et omavalitsuste laenukäitumine on piiritletud kontrolli all ja keskvalitsus teostab pidevat kontrolli ning üle-laenamine omavalitsuste jaoks on keeruline.

Täpsemaks kohalike omavalitsuste laenukooormuse dünaamika analüüsiks on välja toodud joonisel 4 omavalitsuste laenukohustuste laenukooormuse juurdevõtmine, tagasimaksed ja

bilanss. Viimane neist kirjeldab tagasimaksete ja laenu juurdevõtmise vahe. Kuni 2014. aastani on omavalitsused akumulëerinud laenukohustusi¹⁵. Pärast seda on tagasimaksed olnud suuremad kui uue laenu võtmine. Sellest tulenevalt võib näha, et Eesti omavalitsused on 2010 – 2016 aastail suurendanud oma laenukohustuste, kuid suudavad ka nende eest vastutust võtta ja õigeaegselt tasuda. Kuigi eelmises lõigus on välja toodud, et esines probleem õigeaegselt täitmata kohustustest (2010. aastal eriti kõrge), siis üldises pildis ajavahemikus 2010 – 2016 suudeti hoida laenubilanss nulli lähedal ning pikalt akumulëeruvat laenukohustust ei tekkinud.



Joonis 4. Eesti kohalike omavalitsuste laenukohustuste juurde võtmine ja tagasi maksed aastatel 2010 – 2016 (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

Protsessi kokkuvõtvalt selgitades ei saa öelda, et omavalitsused oleksid aastatel 2010 – 2016 vastutustundmatult suurendanud laenukoormust. Igale suuremale laenamisele vastab ka järgneval perioodil tagasimaksete suurenemine. Seega ei saa öelda tabeli 3 ega ka joonise 4 põhjal, et liigne laenamine oleks omavalitsustele probleemiks, pigem on tegemist suhteliselt mõõduka protsessiga. Üldises kontekstis on seda kindlasti mõjutanud ka riigi suhteliselt konservatiivne laenupoliitika, mis kujundab ka omavalitsuste laenukäitumist. Eesti taasiseseisvumise ajaloos on üksikuid näiteid, kus omavalitsus on laenanud üle oma võimete ning riik on pidanud omavalitsuse halvimast päästma

¹⁵ Kuna tegemist on raamatupidamise aruannete andmetega siis võetud laenud kajastuvad bilansis positiivsel poolel ja tagasimaksed negatiivsel poolel (joonis 4).

toetustega. Ning sarnaselt sellele ei ole olnud ka praktikas palju näiteid omavalitsuste ühinemisele eelnenud suurest üle laenamisest enne Haldusreformi jõustumist. Pigem on olnud üksikud omavalitsused, kes on vabatahtliku liitumise käigus kokkulepitust rohkem laenanud. Üldiselt ei ole see eelnenud ühinemistel olnud võimalik, kuna liitumisprotsess toimus vaba soovi alusel ning halb finantsolukord oleks omavalitsuse jätnud ühinemise arutelust välja. Antud töö kontekstis vaadeldakse vaid 2017 aastal ühinenud omavalitsusi, kus oli erinev olukord. Sel perioodil oli kriteeriumeid mitte täitnud omavalitsustele selge, et ühineda tuleb. Seega olid 2017. aasta vabatahtlikud ühinejad sarnase olukorra ees nagu sundühinejad, teades, et ühinemisprotsess tuleb ette võtta. Seega pöörati vähem tähelepanu üksteise laenukäitumisele. See lubab oletada, et 2017. aastal ühinenute osas võib esineda teatud erisusi laenude vastutustundlikule kasutamisele.

2.2 Omavalitsuste laenukoormust mõjutavate tegurite analüüs

2.2.1 Andmed ja metoodika

Andmeanalüüsi osa koosneb kahest regressioonanalüüsi osast ning sellele eelnevast taustanalüüsist. Taustanalüüsis vaadeldakse erinevate analüüsitavate rühmadele üldist laenudünaamikat ning hinnatakse erinevaid trende visualiseerimise teel. Põhiliseks eesmärgiks on antud osas näidata, et haldusreform on tekitanud omavalitsuste laenukäitumisesse teatud anomaaliaid. Lisaks hinnatakse laenukäitumist mõjutavate komponentide koostoime ning sisuline vajadust esimeses regressioonimudelis (vt. pt. 1.2.1).

Teises ja kolmandas alaosas hinnatakse haldusreformi mõju kohalike omavalitsuste laenukäitumisele ühinemisele eelnenud perioodil. Seda teostatakse regressioonimudelite abil. Esimeses regressioonimudelis on kasutatud mitmeid kontrollmuutujaid, mis aitavad selgitada võlakohustuste suurendamise tegureid ning võrrelda nende mõju. Nende faktorite valimisel on tuginetud sarnastele eelnevatele teadustöödele (vt Hiennerich,

2009; Jordahl ja Liang, 2010; Blom-Hansen, 2010; Saarima ja Tukiainen, 2015). Täpsemad sõltumatute muutujate valiku põhjendused on välja toodud alapeatükkides 2.2.3 ja 2.2.4.

Andmeanalüüs on läbi viidud IBM SPSS Statistics programmiga. Osade tabelite ja visuaalide loomiseks on kasutatud Microsoft Excel tarkvara. Andmed pärinevad Rahandusministeeriumi hallatavat andmebaasist www.riigiraha.fin.ee. Tegemist on küllaltki ainulaadse vabalt kättesaadava andmebaasiga, mis haldab Eesti kohalike omavalitsuste raamatupidamisandmeid. Andmebaasist päringute tegemine on väga paindlik ning lubab fokuseerida ainult kindlatele arvelduskontodele või kontogruppidele. Andmetabelist on näide Lisa 2. all. Töös on kasutatud juurdevõetud laenukohustusi, sest need katavad ära kõige paremini töö uurimisküsimuse. Arvestatud on laenukohustuste juurdevõtmist elaniku kohta, et taandada välja omavalitsuste suurusest tulenevad erinevused.

Töö autor oli eelnevalt ka läbi viinud analüüsid, mis põhinesid laenukohustuse mahul kogutuludest (ja ka omatuludest) ning ka netovõlakoormuse muutumisel. Kogutulude alusele viimisel oli probleemiks see, et Eesti keskvalitsus määrab tasandusfondi vastavalt omavalitsuste omatuludele (sinna sisse arvestatakse ka tulumaks), seega omavalitsuste kogutulud on suhteliselt väikese erinevusega ning juurdevõetud laenude mahu sellele alusele viimine ei oleks taandanud välja mastaabist tulenevat erinevust (vt. ka pt. 1.1.2 ja pt. 2.2.1).

Teiseks omatulude baasile viimine ei toiminud kuna omatulude teenimise võimalus on suurem linnades. Seda peamiselt tänu kõrgemale tulumaksu laekumised ning ka kohalike maksudest teenimise võimalus (vt. ka pt. 1.1.2 ja pt. 2.2.1). Ning samas oleks tekitanud see anomaalia ka monofunktsionaalsete omavalitsuste seas, kus omatulu teenimise võimalus on kõrgem tänu majanduslikule iseärasusele (näiteks põlevkivikaevanduste piirkonnad). Netovõlakoormuse muutumise arvestamine ei vastanud aga sisuliselt töö uurimisküsimusele, kuna kätkeb ka endas likviidsete vahendite muutust, seega ei saaks väita, kas suurem laenukoormus on tingitud laenukoormuse või likviidsete vahendite muutusest (vt. ka pt. 2.1.2).

Lisaks juurdevõetud laenude samale alusele viimisele grupeeriti omavalitsusüksused vastavalt ühinemis-staatusele (vt. tabel 5). Käesolevas analüüsis on kasutatud vaid 2017. aastal ühinemises olnud omavalitsusi. Peamiseks põhjuseks on asjaolu, et lisaks haldusreformile mõjutavad omavalitsuse laenukäitumist mitmed muud asjaolud ning eelnevate ühinemiste käigus ei ole võrreldavad muud mõjurid. Eriti oleks mõju avaldanud teatud riigipoolsed meetmed sihtfinantseeringute tegemiseks, mis on ajas muutunud (vt. pt. 1.2.2 ja 2.1.1). Seetõttu oli kohalike omavalitsuste mõjurite kontekst laenukapitali kaasamiseks teine. Teiseks probleemiks on ka eelnevatel perioodil ühinenud omavalitsuste vähesus, mis ei lubaks teha statistiliselt olulisi järeldusi.

Tabelis 5 välja toodud omavalitsuste arv ühinemise tüübi järgi ei ole ka piisav, et vaadelda statistilist erinevust selliste gruppide lõikes, seega on analüüsis kasutatud vaid ühinenud ja mitte ühinenud omavalitsusi eraldi gruppides. Tabelis 5 esitatud sundühinenud on omavalitsused, mis sundühendati ning sinna ei ole arvestatud omavalitsusi kellega liitus sundühendatud omavalitsus. Põhjuseks on asjaolu, et üldiselt sundühendati väiksed omavalitsusüksused suurte kohalike omavalitsustega, mis olid juba ühinenud või niivõrd suure eelarve mahuga võrreldes sundühendatuga, et keeruline on väita, et protsess nende finantstegevust üldse muutis.

Tabelis 5 olev vabatahtlikult ühinenud omavalitsuste arv kätkeb endas vaid omavalitsusi, mis liitusid vaba tahte alusel 2017. aasta kohalike valimistega. Neid omavalitsusi on ka kõige rohkem, 63% kõikidest analüüsitavates omavalitsustest.

Kontrollgrupi omavalitsuste all mõistetakse omavalitsusi, mis ei ühinenud 2017. aasta kohalikel omavalitsuste valimistel (vt tabel 5). Sinna alla kuuluvad omavalitsused, mis täitsid kõiki Haldusreformi järgseid kriteeriumeid ning ei pidanud ühinema (vt. ka pt. 2.1.1), kuid ka need, kus ühinemise protsess rauges tänu kohalike vastuolule ning kohtuprotsessile Haldusreformi osas (Seletuskiri protokollilise...). Seega on kontrollgrupis esindatud nii linnad kui ka maa omavalitsused ning laenukoormuse võrdlusalus tasakaalustatud.

Tabel 5. Läbi viidavas analüüsis rühmiti jaotud omavalitsuste arv ning osakaal (andmed: Statistikaamet, autori koostatud).

	n	osakaal
Sundühinenud	21	10%
Vabatahtlikult ühinenud	137	64%
Kontrollgrupp	55	26%
Ühinenuid kokku	158	
Omavalitusi kokku	213	

Olgu mainitud, et alapeatükis 2.2.2 on kasutatud enamasti omavalitsuste tüüpi rühmiti, mida näeme ka tabelis 5, kuid analüüsi osas on võetud aluseks ühinemise staatuse binaarne näitaja. Põhjuseks on statistiliselt sisuka võrdluse tekitamine, sest sundühinenuid oli küllaltki vähe ja see rühm eraldi ei andnud välja statistiliselt olulist informatsiooni laenukäitumise muutumisest regressiooni mudelites. Samas võttes aluseks ka töö uurimusküsimus siis sisuliselt ei saa väita, et sundühendatud ja vaba tahte alusel ühinenud omavalitsuste olukord 2017. aastal suurelt erines. See oli tingitud asjaolust, et Haldusreform oli jõustunud ning nõutavad kriteeriumid oli vaja täita kõigil, seega motiiv ühinemiseks oli sarnane (vt. ka pt. 2.1.1).

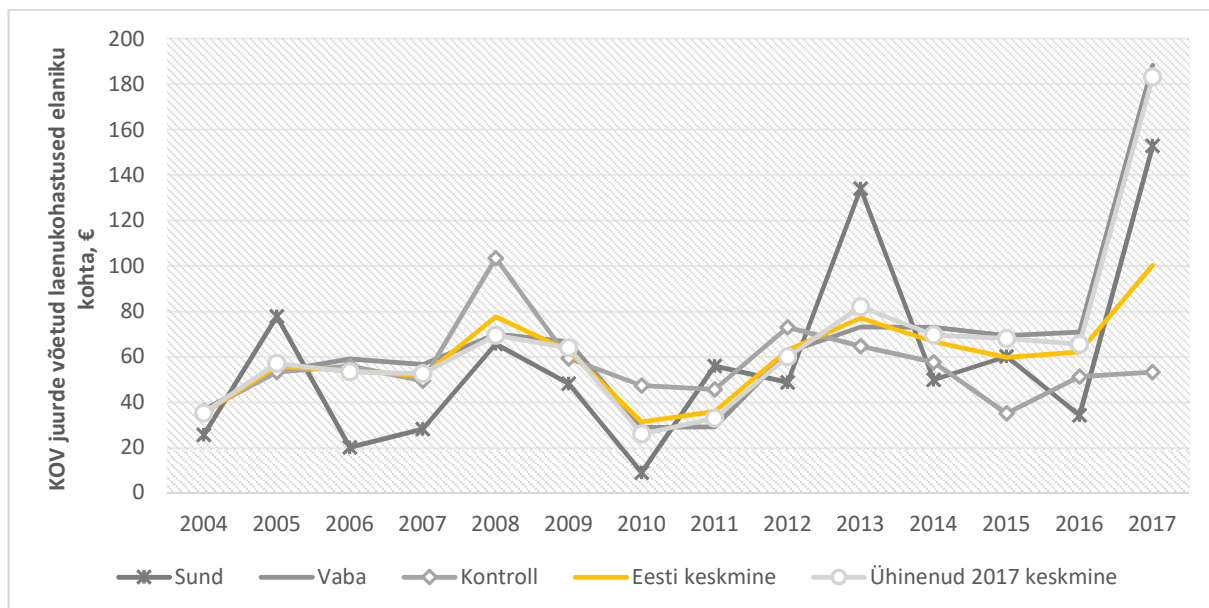
2.2.2 Haldusreformieelse perioodi omavalitsuste laenukäitumise taustanalüüs

Joonis 5 visualiseerib antud töö põhilise uurimusküsimuse. Joonis näitab, et kohalike omavalitsuste võetud laenukohustuste muutust, grupeeritult vabatahtlikult ühinetuteks, sundühinenuteks ja kontrollrühmaks. Lisaks on toodud veel Eesti keskmine ning kõiki 2017. aastal ühinenud omavalitsusi hõlmav trendijoon. Jooniselt nähtub, et esineb teatud seaduspärasus, kus ühinenud omavalitsused suurendavad oma laenukoormust ning kontrollgrupi vastav näitaja jääb suhteliselt samale tasandile, kus see on olnud viimased neli aastat. Samas on toimunud ka juurdevõetud laenude tõus aastal 2013, kui toimusid kohalikud valimised. Seega kinnitab joonis poliitilise tsükli teooriat, et omavalitsused

kipuvad laene akumulierima valimistele eelneval perioodil (Bestida *et al.* 2013, vt. ka pt. 1.2.3). Kuigi on näha, et protsess ei ole toimunud nii suurel määral nagu see on 2017. aastal. Järjekult mõlemal aastal esineb tõenäoliselt valimistest tingitud laenukäitumise mõjur, kuid 2017. aastal on see selgelt tugevam ning see viitab ühinemisega seotud mõjurile. Kõige suurem on olnud 2013. aastal juurde võetud laenude maht 2017. aastal sundühinenud omavalitsustel. See viitab väikeste omavalitsuste laenukäitumist mõjutavatele teguritele, mis ei ole seotud ratsionaalse ega plaanitud finantseerimistegevusega vaid viitab pigem poliitilistele ajenditele (vt. ka pt. 1.2.3)

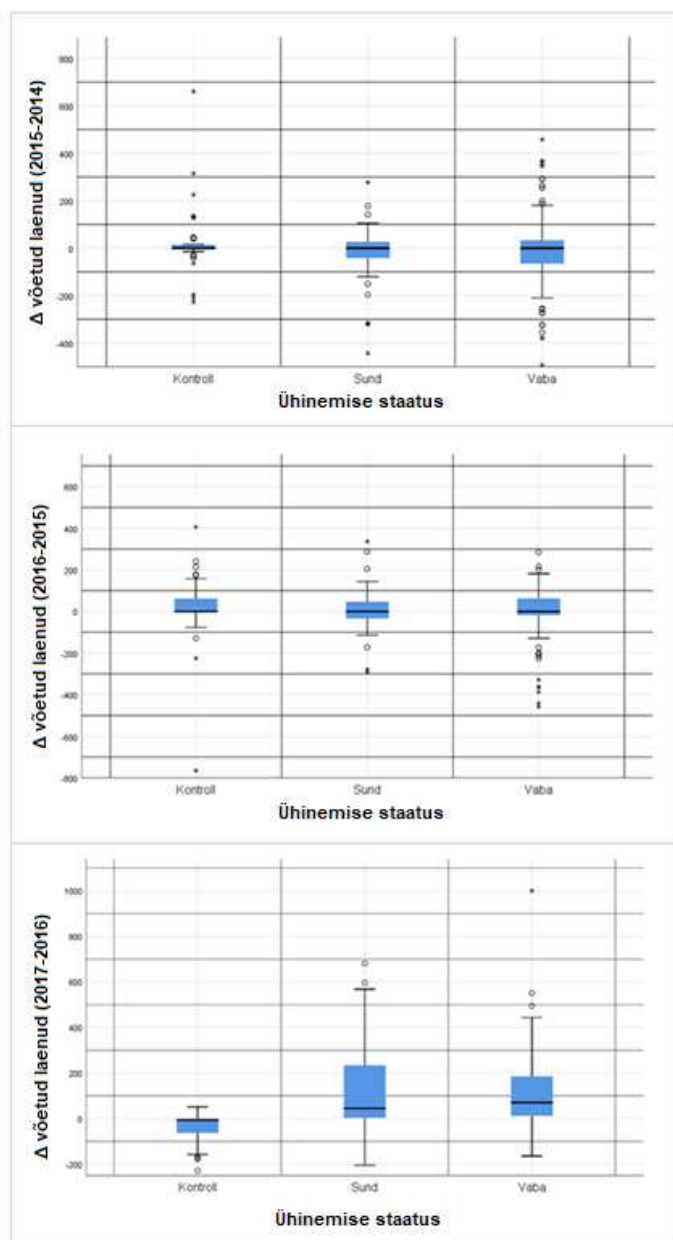
Töö regressioonanalüüs baseerub kolmele ühinemisele eelnenud perioodile (vt. ka lisa 2). Kolme eelneva aasta laenukohustuste muutumise perioodi on antud tööga sarnastes teadustöodes kasutanud ka Blom-Hansen (2010) ja Moisio ning Uusitalo (2013). Antud periood ei ole küll väga pikk, kuid võimaldab kirjeldada ära haldusreformi mõju. Üheski sarnases töös pole leitud, et ühinemisele eelne mõjuperiood oleks väga pikk ning ennekõike on haldusreform suhteliselt vahetu ajalise mõjuga. Joonisel 5 võib aga tähendada, et ka 2015 ja 2016 juurdevõetud laenude dünaamika on sundühinenutel erinev võrrelduna Eesti keskmisega (joonis 5). Kuid sedapuhku on trendi muutuse amplituud suhteliselt väike, seega ei saa väita, et tegemist oli ka statistiliselt olulise protsessiga. Tegemist võis olla valimi väiksusest tingitud tundlikkusega.

Töö autor testis ka kvartalite lõikes laenukohustuste juurdevõtmise andmete kasutamist, kuid puudus eelnenud teadustööde alus ning eelanalüüsi käigus selgus, et antud andmete puhul esineb tugev trend, et enamus laenukohustuste juurdevõtmisest toimub aasta lõpul, seda seoses raamatupidamisliku loogikaga. Selle tingib peamiselt aasta lõpus makseraskuste tekkimine ning selle laenukapitaliga katmine. Lisaks on kvartali andmed palju tundlikumad erinevate riiklike meetmete avalikustamisele. Meetme rakendumise järel soovivad omavalitsused kohe seda kasutada ning laenukoormus suureneb ühel kvartalil suurelt. See kõik teeb haldusreformi mõju eristamise kohalike omavalitsuste laenukäitumisest veelgi keerukamaks.



Joonis 5. Kohalike omavalitsuste juurdevõetud laenukohustused elaniku kohta grupiti aastatel 2004 – 2017 (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

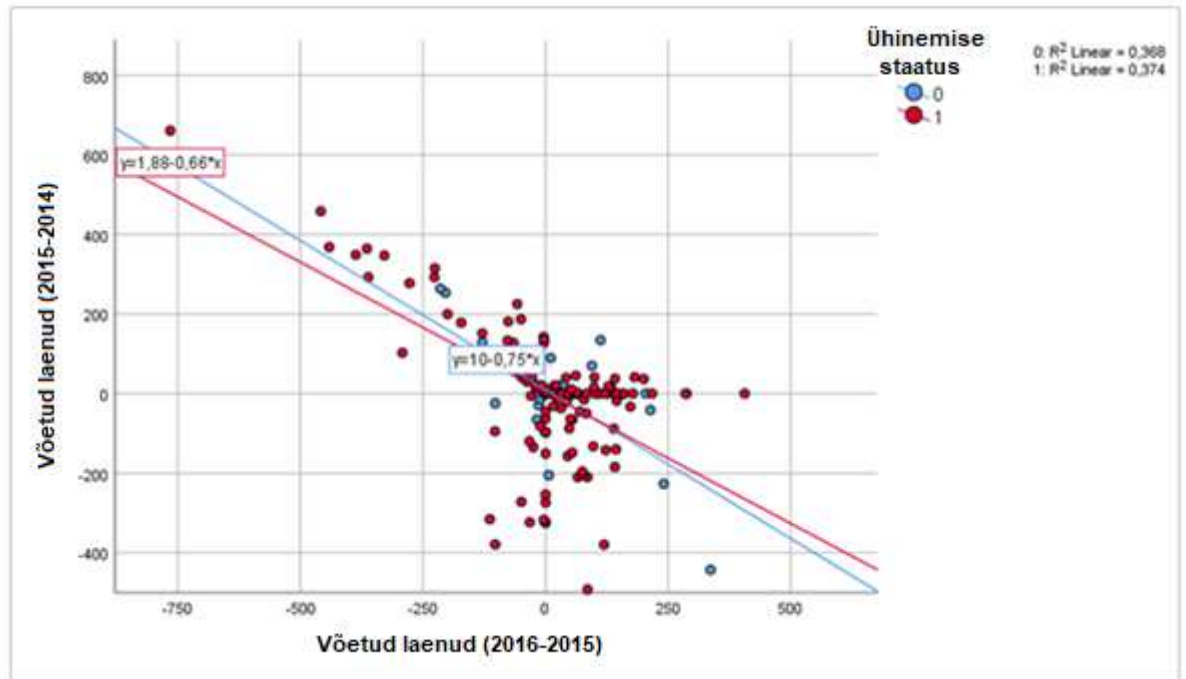
Täpsemat juurdevõetud laenude jagunemist kirjeldab mediaanväärtus ning normaaljaotuse põhine graafiks (joonis 6). 2017 – 2016 juurdevõetud laenukohustuste muudu mediaanväärtus jääb nii sund- kui ka vabatahtlikult ühinenud omavalitsustel kõrgemaks kui kontrollrühmal. 99,3% kogu muutuste hulgast on koondunud kõige kitsamalt kontrollrühmal. Kõige laiem on see vahemik sundühinenutel. Antud joonist kirjeldab teatud eripära viimasel aastal ühinenud omavalitsuste laenukäitumises. Joonis 6 2016 – 2015 ja 2015 – 2014 aasta muutude puhul ei saa tähendada märkimisväärset erinevust. See viitab teatud normaalist kõrvalekaldele laenukohustuste muudu osas viimasel perioodil enne ühinemist. Antud olukorras peab küll arvestama suhteliselt väikese arvu näidetega sundühinenute grupis, see viitab vajadusele, et regressioonanalüüsis on mõistlik aluseks võtta binaarne tunnus ühinemise staatusest. Nii on sarnased analüüsid läbi viidud ka eelnevates teadustöodes (vt. n. Blom-Hansen, 2010, Hinnerich 2009).



Joonis 6. Kohalike omavalitsuste laenukoormuse muut 2017 – 2016, 2016 – 2015 ja 2015 - 2014 vastavalt omavalitsuse ühinemise tüübile. Y-teljel võetud laenukohustuste muut elaniku kohta ning X-teljel ühinemise tüüp (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

Regressioonianalüüsile eelnevalt on läbiviidud korrelatsioonanalüüs, et hinnata erinevate omavalitsuste laenukäitumist mõjutavate faktorite koosmõju (lisa 3). Korrelatsioonanalüüs viitab teatud loogilisusele omavalitsuste laenukäitumisel, mis väljendub selles, et kui omavalitsus laenab esimesel perioodil siis järgneval perioodil vähendab see laenusid (vt. pt. 1.1.4). Selleks, et näha sellist protsessi ja uurida

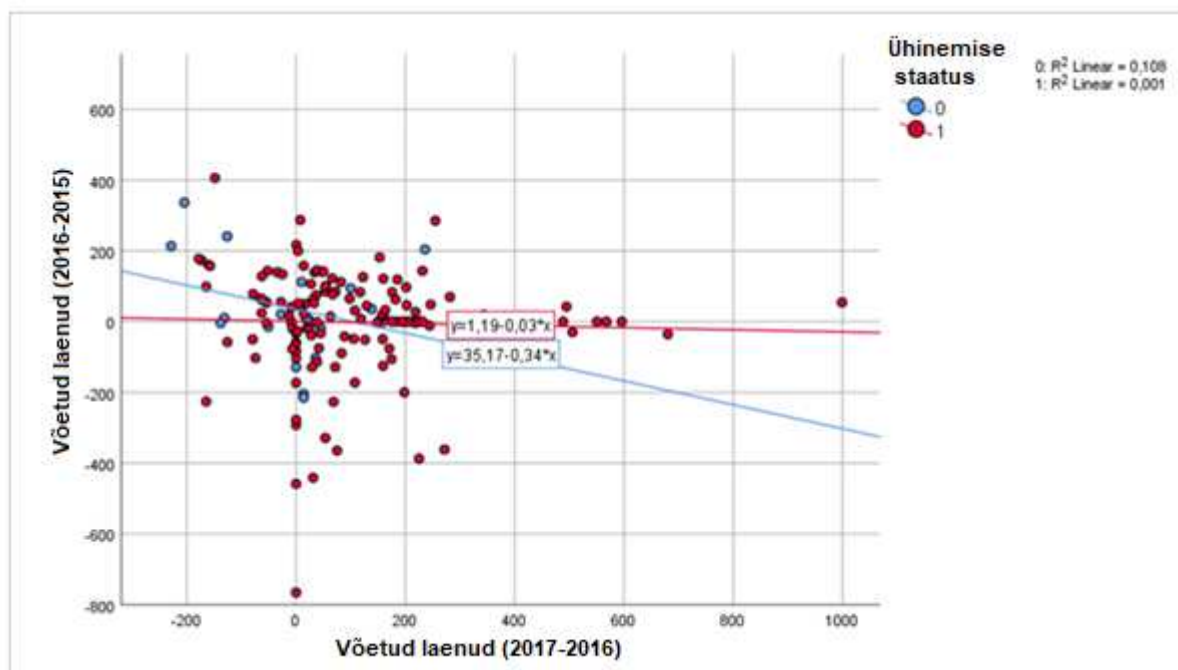
haldusreformist tingitud võimalikku kõrvalekallet on toodud joonised 7 ja 8. Nende peamiseks eesmärgiks on visualiseerida kahe perioodi laenukoormuste seos lineaarse mudeli kaudu.



Joonis 7. 2016 – 2015 ja 2015 – 2014 võetud võlakohustuste graafik (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

Joonised 7 ja 8 illustreerivad omavalitsuste laenukoormuste muutude omavahelist seost. 2014 – 2015 ning 2015 – 2016 on lineaarsed trendijooned 2017 aastal ühinenud omavalitsuste ja mitteühinenute vahel negatiivse tõusuga ning mudeli kirjeldamise võime on mõlemal juhul 37% juures (vt joonis 7). Seevastu 2016 – 2017 ning 2015 – 2016 aastate vaheline seos laenukoormuse muutude vahel on lineaarse mudeli abi vähekirjeldatav (vt joonis 8). Kui mitteühinenud omavalitsustel jääb kirjeldusvõime 10% juurde siis ühinenutel on see 0,1%. Seetõttu on lineaarse trendijoonet tõlgendamine siinkohal ekslik. Kuid näha võib, et laenukoormuste muutude pilv on ebaregulaarsemalt jagunenud ühinenud omavalitsuste puhul. 2016 – 2015 ning 2015 – 2014 aastate võlakohustuste omavaheline suhteliselt tugevat seoses tähendab sisuliselt seda, et kui omavalitsus laenab esimesel perioodil rohkem, siis teisel perioodil ta vähendab oma laenukoormust. Seega, mida kokkulangevamad on jooned, seda kindlamalt võib seda

järeldada, et laenukäitumine ühinemise staatuse rühmas sarnanes. Antud juhul erinesid lineaarsed mudelijooned selgelt viimasel perioodil enne ühinemist.



Joonis 8. 2017 – 2016 ja 2016 – 2015 võetud võlakohustuste graafik (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

Joonis 8 kajastab ühinemisele eelneva viimase kahe perioodi võetud võlakohustuste muutuste vahelist seost, mis on selgelt nõrgem kui eelnevate perioodi kirjeldav joonis (vt joonis 7). See annab kinnitust teatud anomaaliast ning võimaldab eeldada, et omavalitsused ei lähtunud viimasel perioodil enne ühinemist vaid laenu tagasimaksmise ratsionaalsest laenukäitumisest, vaid neid ajendas veel teatud faktor. Osaliselt on see seotud keskvalitsuse seadusandlusega, kus omavalitsused ei saa üle teatud piiri laenata (vt. ka pt. 1.1.3). Teisalt peab omavalitsus kui isetoimiv finantsüksus järgima oma laenuteenindamise võimet ning ei saa minna üle võimekuse piiri (vt. ka pt. 1.1.4).

Lisaks laenude võtmisele on korrelatsioonitabelis (vt lisa 3) ka muutuja $1/n$, mida esimeses regressioonimudel ei kasutata, kuna ühinemise binaarne sõltumatu muutuja ja $1/n$ oleksid tugevalt üksteisega korrelatsioonis. Ülejäänud muutujate puhul näeme enamasti nõrka või mõõdukat korrelatsiooni, mis lubab läbi viia regressioonimudeliga analüüsi (lisa 3). Statistiliselt oluliste korrelatsioonidena võib välja tuua negatiivse korrelatsiooni eakate osakaalu ja tulumaksu laekumise vahel, mis on ka igati loogiline.

Tulemus on -0,596 ning see on oluline nivool 0,05. Sisuliselt tähendab see seda, et mida suurem on omavalitsuses eakate osakaal, seda vähem laekub ka tulumaksu elaniku kohta. Veel esineb nõrk positiivne statistiliselt oluline korrelatsioon tulumaksu ja maamaksu vahel. Paremal järjel piirkondades teenid omavalitsus rohkem nii elanike tulumaksust kui ka maamaksust. Tugevat korrelatsiooni võib näha ka veel juurde võetud laenude vahel, mis sai ka eelnevate joonistega selgituse (vt joonis 7 ja 8). Need aga ei esine ühes regressioonimudelis korraga sõltumatute muutujatena ning seega ei tekita multikollineaarsuse probleemi.

Antud osas saime kinnituse, et ühinemisele eelneval perioodil on liitunud omavalitsuste juurde võetud laenude dünaamika olnud erinev võrreldes Eesti keskmise väärtusega (vt joonis 5). Lisaks on mediaanväärtusest ümber hajuvus olnud viimasel perioodil suurim (vt joonis 6). Ning laenude võtmise loogilisuses erinevate perioodide vahel on tekkinud ühinemisele eelneval perioodil erinevus (vt joonis 7 ja 8). See lubab arvata, et regressioonanalüüs võib tuvastada haldusreformi statistiliselt olulise mõjurina kohalike omavalitsuste laenukäitumises. Lisaks kinnitas korrelatsioonanalüüs, et regressioonimodelite koostamisel ei esine tõlgenduslikke probleeme sõltumatute muutujate korreleeruvuse tõttu.

2.2.3 Haldusreformi eelse omavalitsuste laenukäitumise analüüs

Selleks, et hinnata haldusreformi mõju kohalikele omavalitsustele on kasutatud lineaarset regressiooni mudelit. Esimene mudel hindab kuidas erinevad tegurid (k.a ühinemine) selgitavad kohalike omavalitsuste laenukoormuse muutumist. Teises mudelis on sõltumatuks muutujaks finantsdistsipliini kordaja ($1/n$) ja sõltuvaks muutjaks laenukoormuse muut. Mudelid on koostatud eraldi kuna vastasel korral oleks ühinemise binaarnäitaja tugevas korrelatsioonis finantsdistsipliini kordajaga (vt. ka pt. 2.2.2).

Järgnevalt on välja toodud esimese regressioonanalüüsi kuju ja kõik muutujad. Sõltuva muutujana on nii esimeses kui ka teises regressioonimudelil kasutatud juurdevõetud laene, mille valikut on täpsemalt põhjendatud alapeatükis 2.2.2. Sõltumatute muutujatena on kasutatud erinevaid laenude võtmist mõjutavaid tegureid.

Esimese lineaarse regressiooni mudel:

$$Y_t - Y_{t-1} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_i X_i + \beta_{i+1} D + \varepsilon_t$$

$Y_t - Y_{t-1}$ – võetud laenukohustuste muut kohaliku omavalitsuse elaniku kohta.

Kasutatud on kolme perioodi enne ühinemist ning seega nelja aasta juurdevõetud võlakohustuste andmeid Eesti kohalike omavalitsuste kohta. Perioodid on vastavalt 2014 – 2015, 2015 – 2016 ja 2016 – 2017. Võetud võlakohustused kajastavad vaid antud aastal juurdevõetud laenusid ja muid krediitkohustusi. Kõik antud näitajad on läbi jagatud vastava omavalitsuse elanike arvuga, et taandada välja suuremate omavalitsuste suurem mõju valimites (vt. ka pt. 2.2.2). Järgnevalt on välja toodud sõltumatud muutujad:

X_1 – tulumaks elaniku kohta;

X_2 – vanurite osakaal kogu omavalitsuse elanikest. Vanurite alla loetakse kõik 65 (k.a.) ja vanemad;

X_3 – maamaks elaniku kohta;

X_4 – kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe mandaadi kohta;

X_5 – kõrgharitude osatähtsus omavalitsuse elanikest;

X_6 – eelneva perioodi võetud laenukohustuste muut;

X_7 – teede kaalutud pikkus;

D – omavalitsuse staatus ehk kas omavalitsus on ühinenud või ei – vastavalt 1 ja 0;

ε_t – vealiige.

Kõik esimeses regressioonimudelil kasutatavad sõltumatud muutujad on valitud erinevatest sarnastest teadustöödest (vt. n. Hiennerich 2009, Moisio ja Uusitalo 2015, Blom-Hansen 2013, Jordahl ja Liang 2010). Põhiline idee miks on valitud erinevaid indikaatoreid peitub selles, et näha kui palju erinevad potentsiaalsed otsesed- või kaudsed kulu ja tuluallikad mõjutavad kohalike omavalitsuste laenukoormust ja nende kõrvutamine antud töö fookuses oleva ühinemisega. Teisi sõnu saab käsitleda kõiki teisi sõltumatuid muutujaid kui kontrollfaktoreid ning ühinemise tunnust töö uuritava küsimusega otseselt seotud tunnuseks. Seega on võimalik näha kas ühinemine üldse mõjutas omavalitsuste laenamist ning seejärel kõrvutada seda teiste, eeldatavalt oluliste faktoritega, et võrrelda mõjude suurust.

Erinevate tuluallikatena on mudelis maamaks ja tulumaks elaniku kohta ning tinglikult ka eakate osakaal. Need faktorid ilmestavad omavalitsuse tulubaasi ning seeläbi ilmestavad laenuteenindamise võimet. Eakate puhul on tegemist demograafilise näitajaga, mis omakorda ilmestab maksumaksjate hulka. Maamaks on kohalik maks ning kohalik omavalitsus saab täielikult kogutulu antud maksust endale. Elanikelt laekuvast tulumaksust saab kohalik omavalitsus 11,6% (vt. ka pt. 2.1.2). Põhiline erinevus väljendub omavalitsuse atraktiivsuses, soodsamas piirkonnas paiknevad omavalitsused genereerivad maamaksust rohkem maksutulu. Tulumaks sõltub antud omavalitsusse sisse kirjutatud inimeste sissetulekutest. (vt. ka pt. 1.1.2 ja pt. 2.1.1)

Kuluallikatena on esindatud mudelis eakate osakaal ning teede kaalutud pikkus. Eakate osakaal ilmestab ühelt ka potentsiaalset tulu pöördvõrdelise seosena, kuid eelkõige tähendab omavalitsusele kulu seonduvalt tervisehoiu ning hooldekodude teenusega, mis on määratud keskvalitsuse poolt kehtestatud ülesannetega (vt. ka pt. 2.1.1).

Teede kaalutud pikkus on riikliku tasandusfondi arvestuse üheks aluseks olev näitaja. See ilmestab kohaliku omavalitsuse potentsiaalseid kulusi investeeringuteks teede ehituses, mis on ka üks suurimaid kuluartikleid (vt. ka pt. 1.1.3). Sisult arvestab teede kaalutud pikkus kõiki omavalitsuste haldusalasse kuuluvaid teid ning erineva kaaluga on maismaateed ja mereteed. Kaal arvestab kulusi, mis omavalitsusele erinevate teede tüüpide korrashoid maksab.

Lisaks on mudelis ka kaks kaudsema mõjuga näitajat – kõrgharitude osakaal ning kohalikel valimistel kandideerijate arv ühe volikogu koha kohta. Esimene ilmestab kaudset potentsiaali omavalitsuste tulude laekumise kohta ning annab ka sotsiaalset olukorda kirjeldava pildi. Kohalikel valimistel kandideerijate arv ühe volikogu koha kohta kirjeldab antud mudelis eelkõige omavalitsuse valitsemiskompetentsi ning poliitilist faktorit ning baseerub 2013. aasta kohalikele valimistele (vt. ka 1.2.3). Kohalike valimiste indikaatorit on kasutanud ka Moisio ja Uusitalo (2015).

Viimaks on lisatud ka eelmise perioodi laenukoormuse muut. See näitab kuidas on omavalitsused planeerimas oma laenukohustusi ja kui palju arvestavad eelnevate perioodide laenudega. Erinevatel perioodidel laenamise osas esineb teatud loogika, kui esimesel perioodil laenatakse rohkem, siis järgneval perioodil üldiselt vähendatakse seda

(vt. ka pt. 2.2.2). Seega on oluline testida, kas antud faktori mõju ühinemisele eelselt on vähenenud.

Tabelil 6 on välja toodud kõik esimese regressiooni mudeliga seotud näitajad. Antud mudeli analüüsis kasutati 213 omavalitsuse andmeid. Kuid neljal juhul puudus volikogu kandideerijate number, seega analüüsi sai kaasata 209 omavalitsust. Tabelist 6 võib näha, et vahetult ühinemise eelsel perioodil oli minimaalne võetud laenukohustuste number kõige väiksem ning maksimaalne väärtus kõige kõrgem võrreldes vaatlusaluste perioodidega.

Tabel 6. Regressioonimudeli indikaatorite kirjeldav tabel (andmed: Riigiraha ja Statistikaamet, autori teostatud).

	N	Minimaalne väärtus	Maksimaalne väärtus	Keskmine väärtus	Standardhälve
Δ laenud (2015-2014)	213	-492,5	660,7	-6,8	148,4
Δ laenud (2016-2015)	213	-765,3	406,2	2,3	131,4
Δ laenud (2014-2013)	213	-758,5	576,8	-10,4	150,3
Δ laenud (2017-2016)	213	-228,6	999,4	90,7	171,0
Ühinemise staatus	213	0	1		
vanurite osakaal (65+/rahvaarv)	213	8,18%	32,96%	20,84%	3,90%
teede kaalutud pikkus	213	27,4	1675,5	192,6	185,8
tulumaks elaniku kohta	213	363,1	1026,7	596,1	115,3
maamaks elaniku kohta	213	0,8	100,7	25,3	18,0
Kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe mandaadi kohta	209	3,5	8,6	5,3	1,8
Valiidsed	209				

Tabelis 7 on välja toodud esimese lineaarse regressioonimudeli tulemused. Statistiliselt oluliseks osutusid kaks viimast aastat enne ühinemist. Vastavalt väärtusele 0 mitte ühinenud ja 1 ühinenud alanes ühinenud omavalitsuste laenukoormus aasta enne ühinemist 43,8 € elaniku kohta ning vahetult ühinemise eelselt tõusis see 144,1€ elaniku kohta võrreldes mitteühinenud omavalitsustega. Kui võrrelda neid teiste kontrollfaktoritega, siis märkimisväärne on juurdevõetud laenude mõju. Näiteks statistiliselt kõikidel vaadeldud perioodidel oluliseks osutunud teede kaalutud pikkus on viimasel perioodil ligikaudu poole väiksema mõjuga kui ühinemine. Seega saab öelda, et omavalitsused kes ühinesid, võtsid märksa rohkem laenu tingitud ühinemisest, mitte teede

kaalutud pikkusest, mis oleks ratsionaalsuse finantskäitumise kontekstis palju mõistetavam. Antud analüüsi põhjal ei saa küll väita kui palju kasutati võetud laenudest teede ehitusse või parandusse, kuid korrelatsioonanalüüs lubab oletada, et pigem ei kasutatud laenukapitali sellesse (vt lisa 3).

Sarnaselt eelnevatele teadustöödele on ka Eestis läbiviidud haldusreform avaldanud mõju kohalike omavalitsuste laenukäitumisele. Hiennerich (2009) leidis ka oma töös viimase perioodi laenukoormuse kasvu ning eelneva perioodi alaneva tendentsi. Selle on tinginud poliitiline faktor, kus mõju avaldas Haldusreformi kujunemise protsess (vt. pt. 1.2.3 ja lisa 1). Eesti puhul sai umbes kaks aastat enne Haldusreformi omavalitsustele selgeks, et omavalitsuste kriteeriumite mittetäitmisel peab ühinemine toimuma ning seetõttu kadus motivatsioon oma omavalitsuse edendamiseks, teades, et liituma peab (vt. ka pt. 2.1.1). Vahetult ühinemisele eelneval perioodil aga tekkis priisõitja problemaatikast tingitud efekt, kus vastutus finantskohustuste ees tulevikus jaguneb ning seetõttu võeti kergekäelisemalt laene (vt. ka pt. 1.2.1). Seega omavalitsused ei tundud väga suurt huvi omavalitsuse jätkusuutlikkusest ning see lubab arvata, et osadel juhtudel võis olla ka laenukapitali kaasamisest tulenev sotsiaalne kasu suhteliselt madal (vt. ka pt. 1.1.2). Seda on keeruline väita vaid kvantitatiivse analüüsi baasil, kuid agendi problemaatikast tulenevalt võib öelda, et väga suurel määral võis laenukapitali kaasamine investeeringute tarbeks seotud olla poliitikute isiklike huvidega, viimased lähtusid pigem poliitilistest ambitsioonidest või inimlikest emotsioonidest (vt. ka pt. 1.2.1 ja pt. 1.2.3).

Tabel 7. Esimese lineaarse regressioonimudeli tulemusi kokkuvõttev tabel (andmed: Riigiraha, autori teostatud).

	a. Sõltuv muutuja: Δ laenud (2017-2016)		b. Sõltuv muutuja: Δ laenud (2016-2015)		a. Sõltuv muutuja: Δ laenud (2015-2014)	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Konstant	-254,755	0,192	109,612	0,35	35,577	0,791
Tulumaks elaniku kohta	0,318*	0,06	-0,107*	0,089	-0,066*	0,067
Vanurite osakaal (65+/rahvaarv)	560,449	0,264	-282,568	0,35	-308,289	0,374
maamaks elaniku kohta	0,414	0,619	0,715*	0,056	0,7	0,225
Kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe mandaadi kohta	-7,959	0,347	3,627*	0,077	4,052	0,488
Kõrgharitude osatähtsus	-189,008	0,259	74,849	0,457	46,342	0,688
Teede kaalutud pikkus	35,543*	0,09	68,384**	0,001	71,231**	0,004
Omavalitsuse staatus	144,117**	0,003	-42,844*	0,03	17,147	0,595
Δ (2016-2015)	-0,104	0,192				
Δ (2015-2014)			-0,487**	0,00		
Δ (2014-2013)					-0,591**	0,00
R ²	0,195*		0,376**		0,326**	

Statistiline olulisus: ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Ühinemise kõrval avaldasid laenukoormusele statistiliselt olulist mõju mitmed näitajad – eelneva perioodi laenukoormus, teede kaalutud pikkus, kohalikel valimistel kandideerijate arv, maamaks elaniku kohta, vanurite osakaal ja tulumaks elaniku kohta (vt tabel 7). Osad loetletust avaldasid vaadeldu perioodil püsivat mõju. Näiteks teede kaalutud pikkus oli igal perioodil positiivses seoses laenukoormuse muuduga. Mida rohkem on omavalitsusel teid, seda suuremad on kulud ning laenukapitali vajadus nende parandus- ja ehituskuludeks. Ühel perioodil avaldas mõju ka kohalikel valimistel kandideerijate arv volikogu ühe koha kohta. Kuigi mõju oli küllaltki väike – ühe kandideerija mandaadikoha kohta suurendas see juurdevõetud laenude summat 3,6€. Selle näitaja puhul oli eelkõige eesmärgiks välja selgitada, kaudne kompetentsi küsimus, kuid sellise väikse erinevuse baasil ei saa öelda, et suurem konkurents valimistel muudaks oluliselt omavalitsuste laenukäitumist. Selle tulemuse järgi võiks öelda, et suuremad omavalitsused, kus on rohkem kandideerijaid ühe mandaadikoha kohta laenavad rohkem,

mis on ka igati loogiline kuna üldiselt on seal ka suuremad omavalitsuse tulud ja laenu teenindamise võime (vt. ka pt. 1.1.4).

Omavalitsuste tulude olulisust laenude kontekstis kinnitab see, et laenude võtmise muutusele avaldas kõikidel vaadeldud perioodidel statistiliselt olulist mõju tulumaks elaniku kohta ning ühel perioodil maamaks elaniku kohta. Kuid mõju oli väga väike ning ei saa öelda, et suurem maksude tulu omavalitsusel muudaks oluliselt juurde võetud laenude mahtu. Huvitavaks asjaoluks on see, et tulumaksust saadav tulu on kahel perioodil väikese negatiivse mõjuga ja ühel positiivse mõjuga. Seega suurem tulumaks võib tingida rohkem laenama tänu kõrgele laenuteenindamise võimele kui ka vähem laenama, kuna olemas on teatud hulk omakapitali, mis ei nõua laenukapitali kaasamist.

Juurdevõetud laenudele ei avaldanud mõju vanurite osakaal ning kõrghariduse osatähtsus statistiliselt olulist mõju laenukoormuse muudule ei avaldanud. Kõrghariduse osatähtsuse juures võib olla tegemist teatud statistilise probleemiga ning seeläbi ei pruugi olla andmed täiesti õiged ning võrreldavad. Näiteks paljud kõrgharidusega inimesed on sisse kirjutatud endiselt oma koduvalda, kus nad ammu ei ela. Vanurite osakaalu osas oleks olnud loogiline oodata statistiliselt olulist seost, kuna faktor ilmestab nii maksumaksjate hulka kui ka potentsiaalset kulu omavalitsusele, kuid reaalsuses ei pruukinud suhteliselt väikene osakaalu vahemik anda piisavat alust kvantitatiivseks analüüsiks (vt tabel 6). Sisuliselt tähendab vanurite osakaalu statistiliselt mitteoluline seos seda, et vanurite osakaal ei avalda liialt mõju omavalitsuste laenamisele ning ole suur kuluartikkel. Seda ei luba küll oletada Eesti kohalike omavalitsuste seadusraam, mis määrab vanurite hoolekande kohustuse, kuid järelikult tagab selleks riik piisava toe, et omavalitsus iseseisvalt ei peaks seda sektorit rahastama (vt. ka pt. 2.1.1).

Kahel esimese perioodi statistiline kirjeldusvõime oli üle 30%, ehk antud sõltumatud muutujad suutsid ära kirjeldada laenukoormuse muudu üle 30% laenukoormuse muutumise põhjusest siis viimasel aastal enne ühinemist oli see 19%. ANOVA test näitas, et kõik mudelid olid statistiliselt olulised ning erinevad kollineaarsuse statistikud jäid normi piiresse. Küll aga oli viimane aasta statistiliselt oluline nivool 0,1 ning teised kaks vaadeldud perioodi nivool 0,05. Kirjeldusvõime vähenemine muutumisele eelneval perioodil võib viidata suhteliselt sarnasele protsessile millest oli juttu alapeatükis 2.2.2 (vt. ka joonis 7 ja 8). Seega, kui üldiselt saab ära kirjeldada loogiliste faktorite põhjal

ligikaudu 30% kohalike omavalitsuste laenudejuurde võtmisest, siis ühinemisele eelsel aastal see nii ei olnud (vt. tabel 7). Seda kinnitavad ka kahe eelneva perioodi juurde võetudlaenude statistiliselt olulised negatiivsed seosed ning viimasel perioodil statistiliselt mitteoluline seos. Seega omavalitsused ei lähtunud enam niivõrd ratsionaalsetest laenukäitumist mõjutavatest faktoritest, vaid muudest ajendites ehk antud juhul eelkõige omavalitsuste ühinemisest.

Sarnaselt Saarimaa ja Tukiainen (2013) ning Jordahli ja Liangi (2010) teadustöödele uurib ka antud töö seost ühinemise ning ühinenud omavalitsuste arvu ning sellega seotud finantskohustuste jagunemise vahel. Selleks on kasutatud koefitsienti $1/n$, kus n tähistab ühinenud üksuste arvu (vt. ka pt. 1.2.2 ja 2.2.2). Seega mida väiksem on antud number, seda väiksem on ka teooria kohaselt finantskohustuste eest vastutuse tunnetamine ühinemisele järgneval perioodil.

Antud koostoime uurimiseks kasutatav regressiooni mudel näeb välja järgmine:

$$Y_t - Y_{t-1} = \beta_0 + \beta_1 X_{\text{koef}} + \varepsilon_t$$

$Y_t - Y_{t-1}$ – võetud laenukohustuste muut kohaliku omavalitsuse elaniku kohta, perioodidel 2014 – 2015, 2015 – 2016 ja 2016 – 2017

X_{koef} – ühinemise järgne finantskohustuste jagunemise koefitsient

ε_t – vealiige

Antud mudel annab parema pildi juba eelneva mudeliga selgunust. Nimelt kui viimasel perioodil suurenes ühinenud omavalitsuste laenukoormus ning eelviimasel vähenes võrreldes mitte ühinenutega, siis nüüd vaadeldakse ka ühinenud omavalitsuste sisemist mõju ehk ühiskatla efekti (vt. ka pt. 1.2.2). Vaatluse alla võetakse vaid liitunud omavalitsusüksused ning uuritakse seost üksuste hulga ja laenukoormuse trendi vahel. See annab võimaluse näha ühinemisele järgnevat tunnetatava finantskohustuste vähenemist ning näha kas rohkemate omavalitsuste ühinemisel oli see efekt suurem ning mis suunas antud efekt mõjus.

Teise regressioonimudeli tulemused on välja toodud tabelis 8. Selgub, et ühinenud omavalitsuste hulgast moodustades uut omavalitsusüksust oli statistiliselt oluline mõju

ühinemisele eelneval perioodil. Konstant finantskohustuste koefitsiendi ees on negatiivne, seega ühe omavalitsuse vähenemine liitumisel vähendas omavalitsuste võetud laenude mahtu. Mudeli kirjeldusvõime jäi suhteliselt madalaks, kuid viimasel aastal enne ühinemist selgitas see ca 8% laenukoormuse muutumise tendentsist. Ning viimase aasta mudeli baasil võib öelda, et mida rohkem omavalitsusi üheks uueks üksuseks ühines seda suurem oli ka tõenäosus viimasel perioodil võlakohustusi suurendada. Sisuliselt saab seda tõlgendada kui omavalitsuste ükskõiksust ning madalat vastutust ühinemise järgsele laenukoormusele. Seda toetavad ka läbirääkimiste olukorrad. Kahe omavalitsuse ühinedes oli keeruline ühel neist rohkem laenata juba läbirääkimiste kontekstis kuna sellises olukorras oli teisel osapoolel väga hästi teada antud omavalitsuse tegevused. Samas ka kahe omavalitsuse ühinemisel tunnetavad mõlemad osapooled hästi, et vastutus jääb ikkagi nende õlule. Kui ühineb aga näiteks viis omavalitsust siis esiteks on keerulisem jälgida üksteise finantsotsuseid ning teiseks tunnetab omavalitsus teatud ükskõiksust tuleviku ees, teades, et vastutus laenukoormuse ees kandub suuremale hulgale omavalitsustele (vt. ka pt. 1.2.2).

Tabel 8. Teise lineaarse regressioonimudeli tulemusi kokkuvõttev tabel (andmed: Riigiraha, autori teostatud).

	a. Sõltuv muutuja: Δ laenud (2017-2016)		b. Sõltuv muutuja: Δ laenud (2016-2015)		c. Sõltuv muutuja: Δ laenud (2015-2014)	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Konstant	159,762**	0,001	-5,238	0,751	5,868	0,753
1/n koefitsient	-145,844**	0,001	15,843	0,582	-26,864	0,408
R^2	0,077**		0,002		0,003	

Statistiline olulisus: ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Eelnevatel perioodidel statistiliselt olulist seost ei esinenud ning mudeli kirjeldusvõime oli madal (vt tabel 8). Seega, ühinenud omavalitsuste arv üle aasta enne ühinemisprotsessi omavalitsuste laenukäitumisele mõju ei avaldanud. See on ka põhjendatav kuna läbirääkimised ühinemiseks ei kestnud üldiselt nii kaua ning omavalitsused ei osanud veel aimata mitme naabervallaga liitutakse.

Ka teise regressioonimudeli tulemuste puhul võib näha, et ühinemisprotsess avaldab mõju vahetult liitumisprotsessile eelneval aastal. Kinnitust saab Saarimaa ja Tukiaineni (2013) Soome haldusreformi näitel tehtud uuring, et ühiskatla efekt on suurem ühinenud omavalitsustes kus on rohkem osapooli. Eesti puhul oli tegemist negatiivse efektiga, ehk teisi sõnu mida vähem on osapooli seda väiksem on ka omavalitsuste juurdevõetud laenude maht. Laiemalt võib mitme omavalitsuse ühinemine viia problemaatilise laenukäitumiseni, kus uus omavalitsusüksus ei ole võimeline endiste omavalitsuste laene tagasi maksma ja satub makseraskustesse. Seega makromajanduslikku stabiilsust silmas pidades on kindlam keskvalitsusel lubada väiksema arvu omavalitsuste ühinemisprotsesse (vt. ka pt. 1.1.3).

Kahe mudeli põhjal saab järeldada, et Eestis läbi viidud Haldusreform avaldas mõju omavalitsuste laenukäitumisele. Kuigi tegemist ei olnud makromajanduslikku stabiilsust ohustava kohaliku tasandi laenude akumulierimisega siis esines tugev positiivne mõju ühinemise ja juurde võetud laenude vahel. Sarnaselt laenati ka rohkem kui ühinenud osapoolte arv oli suurem. Huvitava asjaoluna võib välja tuua, et viimane aasta enne ühinemist oli suurimaks laenude akumulierimise faktoriks mudeli järgseks põhjuseks liitumine. See annab alust väitele, et haldusreform võib olla üks suurimaid ebaratsionaalsete laenude võtmist mõjutavaid asjaolusid. Küll aga antud töö raames ei uuritud laenude kasutamise sisu, seega ei saa hinnata kui õigustatud olid võetud laenud.

Üldises kontekstis oli Eestis olemas piisav seaduslik raam, mis hoidis ära problemaatilise laenude akumulierimise. Eesti kontekstis olid ühinenud omavalitsused küllatki väiksed (kriteerium alla 5000 elaniku), seetõttu ei tekkinud makromajanduslikul tasandil probleeme, kuid mõne teise riigi kontekstis võib see anda alust arvamusele, et haldusreform võib olla potentsiaalne laenude liigvõtmise ajend. Seega peaks olema haldusreform kavandatud toetudes laenude, laiema ka võlgade piirmäärade kehtestamisele reformi kontekstis. Seega illustreerib antud töö omavalitsuste suhtelist suurt inimlikust faktorist tingitud laenude kasutamist, millest tingitult ei pruugi olla kõik kohaliku tasandi otsused ratsionaalsed. Seega peab keskvalitsus arvestama seaduste muutmisel omavalitsuste finantsvabadustega ja kehtestama reformide läbi viimisel ka seadusega erandid finantsdistsipliini hoidmiseks.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö uurib Eesti kohalike omavalitsuste Haldusreformi mõju nende laenukoormusele. Tegemist on küllaltki ainulaadse käsitlesega, mida teaduskirjanduses on minimaalselt käsitletud. Haldusreformi mõju uurivad teadustööd on peamiselt keskendunud optimaalse elanike arvu ja avalike teenuste pakkumise vahekorra leidmise küsimustele. Tähelepanuta on jäetud haldusreformi järgne uue omavalitsuse finantsolukord ning sellest tulenev probleematika ühinemisele eelneval perioodil. Antud töös on fookuses haldusreformi mõju omavalitsuste finantskäitumisele, täpsemalt ühinemisele eelneva perioodi laenukäitumisele, mis võib olla ajendatud reformi järgsest kohustuste jagunemisest ühinenud omavalitsuses.

Haldusreform on tekitanud kõneainet Eesti avalikus kommunikatsioonis terve taasiseseisvumisperioodi vältel. Sarnaselt Eestile on paljudes teistes Lääne-Euroopa riikides haldusreformid läbi viidud. Peamiseks põhjuseks, miks soovitakse reformi läbi viia, on mastaabiefektist tulenev säästmine ning administratiivsuutlikkuse tõhustamine. Antud teemale on lähenetud pigem aspektist, et liialt väikesed omavalitsusüksused ei suuda oma seadusest tulenevaid kohustusi täita ning avalike teenuste pakkumine muudab omavalitsuse ülalpidamise liialt kulukaks.

Antud töö teiseks oluliseks osaks on kohalike omavalitsuste laenud. Laenamine on igati tavaline finantseerimise mudeli osa kohaliku tasandi investeeringute läbiviimiseks. Oluliseks on ka keskvalitsuste toetustel, mida omavalitsused saavad kasutada. Enamasti on antud toetused mõeldud konkreetsete projektide läbiviimiseks ja nõuavad omavalitsuse omaosalust ning sellest tingituna võtavad paljud omavalitsused laenu.

Omavalitsuste kasutatavad laenud on üldiselt efektiivne võimalus tagada erinevate põlvkondade vaheline projekti tagasimaksmise jagamine, mille läbi on ühiskondlik kogukasu kõige kõrgem. Samas on tähtis roll ka laenudel, et omavalitsused saaksid välja

vahetada amortiseerunud põhivara ning vältida seeläbi kõrget amortiseerumisekulu. Veel annab laen võimaluse stabiliseerida omavalitsuste kulutusi investeeringuteks. Omatuludest kuluka projekti rahastamine tekitaks likviidsusprobleemi ning paljudel juhtudel poleks võimalik projekti teostada omavahenditest.

Omavalitsuste laenamist piiravad riiklikud regulatsioonid. Üldiselt on reeglits, et jooksevkuludid ei rahastata laenude arvelt. Erinevate kontrollmehhanismidena rakenduvad omavalitsustele veel panga turu reguleeriv mõju ning omavalitsuse sisene poliitiline kultuur.

Omavalitsuste laenamist kujundavad mitmed tegurid. Nendeks võivad olla ratsionaalsed tegurid nagu näiteks laenukapitali vajadus uute investeeringute tegemiseks, mis vastavad elanike huvidele. Lisaks mõjutavad omavalitsuste laenamist mitmed muud tegurid, mis seonduvad oma olemuselt printsiiaal-agendi problemaatikaga. Üheks nendeks on antud töös käsitletav haldusreformist tulenev uue omavalitsusüksuse loomine, kus finantskohustuste eest vastutus tuleb võtta uuel omavalitsusüksusel. Seega ilmneb priisõitja (*free-riding*) probleem, ühinev omavalitsus võib rohkem laenata, teades, et kohustuste eest jaguneb vastutus hilisemas uues omavalitsusüksuses. Selline olukord on iseloomulik ühiskatla (*common pool*) efektile, mille järgselt, omavalitsuste võetud laenud tuleb tasuda ühiselt.

Antud töö haldusreformi mõjuanalüüs on läbi viidud Eesti näitel. Eestis jõustus Haldusreformi seadus 2016. aastal. Haldusreformi seadusele eelnevalt olid mõned omavalitsused juba ühinenud. Haldusreformi järgselt eksisteerib Eestis 79 omavalitsusüksust. Oluline on märkida, et Haldusreformi teostati kahes etapis, esimeses said omavalitsused, kellel polnud kriteeriumid täidetud (alla 5000 elaniku) vabatahtlikult ühineda. Viimasel perioodil viidi läbi sunniviisiline ühinemine keskvalitsuse poolt. Hoolimata sellest jäid mõned kriteeriumeid mitte täitnud omavalitsused ühinemata peamiselt kohtuprotsessile keskvalitsuse vastu ning kohalike vastuseisule.

Rääkides lähemalt Eesti omavalitsuste laenudest, siis üldiselt ei täheldatud antud töös probleemi üle laenamises. Küll aga on omavalitsuste omatulude osakaal madal ning sõltuvus keskvalitsuse toetustest suur. Positiivsena võib välja tuua, et viimaste aastate jooksul on Eesti omavalitsuste omafinantseerimise võimekus kasvanud. Omavalitsuste laenude dünaamika on olnud küllaltki stabiilne ning laenude võtmise bilanss loogiline.

Antud töö analüüs viidi läbi laias laastus kahes etapis. Esimene neist oli visuaalne laenude võtmise muutus vastavalt omavalitsuste ühinemise staatusele. Töö autor täheldas, et oli märgata teatud erinevust mitte ühinenud omavalitsuste ja sund- ning vabatahtlikult ühinenud omavalitsuste vahel. Nimelt kahe viimase juurde võetud laenude maht kasvas ühinemisele eelneval perioodil. Lisaks ilmnes, et kui ühinemisele kaks aastat eelneval perioodil eksisteeris teatud loogika, kus ühel perioodil rohkem laenanud omavalitsus akumuliseeris laene järgneval perioodil vähem, siis viimasel perioodil enne ühinemist antud loogika enam ei kehtinud.

Analüüsi teises etapis viidi läbi regressioonanalüüs. Selleks kasutati binaarset tunnust omavalitsuste ühinemise staatuse jaoks. Põhjuseks oli küllaltki väike sundühinenud omavalitsuste arv, mis ei oleks lubanud teha statistiliselt olulisi üldistusi kolme erineva grupi kohta (sundliidetud, vabatahtlikud ühinejad ja kontrollgrupp). Olgu mainitud, et analüüsis kasutati sõltuva muutujana juurde võetud laenusid ning hinnati kolme eelneva aasta muutumist. Lisaks vaadeldi vaid 2017. aastal ühinenud omavalitsusi, sest eelnevalt ühinenud omavalitsuste kaasamine analüüsi ei oleks sobinud konteksti teistsuguse tausta tõttu.

Esimene regressioonmudel hindas, kuidas mõjutab ühinemine võrreldes teiste kontrollfaktoritega juurde võetud laenude mahtu. Kontrollfaktoriteks olid sotsiaalsed, demograafilised ja majanduslikud tegurid. Tuvastati, et liitunud omavalitsustel esines statistiliselt oluline trend laenata ühinemisele eelneval aastal rohkem kui kontrollrühm. Eelneval aastal ühinenud omavalitsustel esines laenukoormuse alanev trend. Kõigil vaadeldud kolmel perioodil kirjeldas laenukoormust statistiliselt oluliselt kaalutud teede pikkus. Vähemal määral kirjeldasid laenukoormuse muutust erinevad sotsiaalsed faktorid.

Teise regressioonmudelisse kaasati vaid omavalitsused, kes ühinesid. Hinnati, kuidas mõjutas ühinenud omavalitsuste hulk nende juurde võetud laenude mahtu. Selgus, et ühinemisele eelneval perioodil kippusid rohkem laenama omavalitsused, kus on rohkem ühinejaid. Antud mudeli kirjeldusvõime on küll väga madal, kuid siiski kinnitas ühiskatla efektist tulenevat trendi, et rohkemate ühinevate osapoolte korral tuntakse tulevikus väiksemat finantsvastutust iseendil.

Võrreldes eelnevate sarnaste töödega on antud töös kasutatud juurde võetud laenukohustuste muutust, mis aitas kindlasti paremini näha vaid laenukoormuse muutumist

vaadeldud perioodil. Teistes haldusreformi mõju uurivates töödes on kasutatud üldiselt netovõlakoorust, mis ei pruugi tegelikkuses ilmetada otseselt laenukohustuste juurdevõtmist.

Diskussioonina toob autor välja analüüsimudelite kasutuse. Tuginedes varem läbiviidud töödele, valiti analüüsimeetodiks küllaltki lihtne ja kergesti seletatav regressioonimudel. Kõrvutades teiste võimalustega tundus mudel autori hinnangul kõige parem ning vastavuses töö uurimusküsimustega. Problemaatikana võib välja tuua ühinenud omavalitsuste analüüsi liigiti, mida ei olnud antud töö raames võimalik läbi viia. Põhjuseks oli eelmainitud sundliidetud omavalitsuste küllaltki väike arv. Seega oli mõistlik kasutada vaid binaarset tunnust: ühinenud või mitte ühinenud.

Haldusreform on küll läbi viidud ja antud tulemusi reformi läbiviimiseks kasutada ei saa, küll aga kinnitavad uuringu tulemused seda, et haldusreform avaldab mõju omavalitsuste laenukoormusele ning äärmuslikus olukorras võib viimane tekitada makromajanduslikke probleeme. Töö edasiarenduse üks võimalustest võiks olla ühinemisele järgneva perioodi analüüs. Eriti oluline oleks mõista Eesti kontekstis, kas suurem laenukoormus võib tekitada pikemas perspektiivis finantsprobleeme ning kas see on üldse omavalitsuste tasandil halb nähtus või ilmestab edumeelsemat ja aktiivsemat valda, kus panustatakse näiteks nii infrastruktuuride arengusse kui teenuste kättesaadavusse ning tagati uue omavalitsuse homogeensem areng.

VIIDATUD ALLIKAD

Alesina A, Tabellini G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*. 1990 Jul 1;57(3):403-14.

Allers MA, Geertsema JB. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. University of Groningen, Faculty of Economics and Business; 2014.

Allers, M.A. (2012) Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, 117, 4–6.

Asefa SA, Adams RD, Starleaf DR. Municipal borrowing: Some empirical results. *Public Finance Quarterly*. 1981 Jul;9(3):271-80.

Bastida F, Beyaert A, Benito B. Electoral cycles and local government debt management. *Local Government Studies*. 2013 Feb 1;39(1):107-32.

Blom-Hansen, J., 2010. Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies Volume 33, Issue 1* Pages 51–73.

Carlsen F. Central regulation of local government borrowing: a game-theoretical approach. *Environment and Planning C: Government and policy*. 1994:213-24.

Dafflon B, Beer-Tóth K. Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control. *Financial Accountability & Management*. 2009 Aug 1;25(3):305-33.

Dafflon B, editor. *Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt*. Edward Elgar Publishing; 2002.

Dafflon, B. Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, 2010

Darby J, Muscatelli AV, Roy G. Fiscal decentralisation in Europe: A review of recent experience. *European Research in Regional Science*. 2003;13, lk 13-37.

De Borger B, Kerstens K. Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional science and urban economics*. 1996 Apr 1;26(2):145-70.

Eurostat [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structure_of_government_debt#Further_Eurostat_information]
18.05.2018

Farber, G. “Local Government Borrowing in Germany.” In: B. Dafflon (ed.) *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton. 2002

Farnham PG. Re-examining local debt limits: A disaggregated analysis. *Southern Economic Journal*. 1985 Apr 1;1186-1201.

Feng X. Local government debt and municipal bonds in China: Problems and a framework of Rules. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*. 2014 May 23;31(2) lk 23-53.

Finantsdistsipliini tagamise aruanne. Rahandusministeerium 2010

Finantsdistsipliini tagamise aruanne. Rahandusministeerium 2014

Gelfand MD. Seeking Local Government Financial Integrity Through Debt Ceilings, Tax Limitations, and Expenditure Limits: The New York City Fiscal Crisis, the Taxpayers' Revolt, and Beyond. *Minn. L. Rev.*. 1978;63:545.

Government Finance Statistics Manual - IMF
[<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>] 23.02.2018

Hildreth WB, Miller GJ. Debt and the local economy: Problems in benchmarking local government debt affordability. *Public Budgeting & Finance*. 2002: 99-113.

Hinnerich, B.T., 2009. Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *J. Public Econ.* 93, 721–728.

Hyytinen A, Saarimaa T, Tukiainen J. Electoral vulnerability and size of local governments: Evidence from voting on municipal mergers. *Journal of Public Economics.* 2014 Dec 1;120:193-204.

Ježek V, Marková H, Váňa L. Local government borrowing in the deregulated market of the Czech Republic. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards.* 2004

Jordahl, H., Liang, C.-Y., 2010. Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice* 143, 157–172.

KOV toetused liigiti, Rahandusministeerium

[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/kov_tulubaasi_ja_eraldiste_vordlus_1996-2022_18-08-2017.xls?download=1] 12.02.2018

Lane, D. Market Discipline, *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 40. 1993 pp. 53-88.

Lassen, D.D., Serritzlew, S., (2011) Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform, *American Political Science Review*, 105, 238-58.

Lotz, J. Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice. *Fiscal federalism and state-local finance: The Scandinavian perspective* (Edward Elgar, Cheltenham). 1998, lk 19-28.

Maastrichti konventsioon [http://www.euro-dollar-currency.com/maastricht_treaty.htm] 18.04.2018

Martin LL, Levey R, Cawley J. The “new normal” for local government. *State and Local Government Review.* 2012: 17S-28S.

Mitias PM, Turnbull GK. Grant illusion, tax illusion, and local government spending. *Public Finance Review.* 2001 Sep;29(5):347-368.

Mønnesland, J. *Regional Public Finances* London: Pion Ltd. European research in *Regional Science*; 13, 2003, lk. 71-88

Musgrave RA. Should we have a capital budget?. The Review of Economics and Statistics. 1963 May 1:134-137.

Musgrave RM, Musgrave P. PB (1989): Public finance in theory and practice. International Edition McGraw-hill Book Company.

Musgrave, R. The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York, 1959.

Oates WE. Fiscal federalism. Books. 1972.

Oates WE. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International tax and public finance. 2005 Aug 1;12(4):349-73.

Olson M. The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. The American economic review. 1969 May 1;59(2):479-487.

Omavalituste liitumise protsess Eestis, Siseministeerium.

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/omavalitsuste_liitumise_protsess_eestis.pdf] 13.09.2017

Pettersson-Lidbom P. An empirical investigation of the strategic use of debt. Journal of Political Economy. 2001 Jun;109(3):570-83.

Pevcin P. Does optimal size of government spending exist?. University of Ljubljana. 2004 Sep 1;10:101-35.

Primo DM, Snyder Jr JM. Distributive Politics and the Law of 1/n. The Journal of Politics. 2008 Apr;70(2):477-486.

Rodden, J. The dilemma of fiscal föderalism: grant and fiscal performance around the world. American Journal of Political Science 46, 2002, lk 670-687.

Rossi S. and Dafflon, B. The theory of subnational balanced budget and debt control, in Dafflon (ed.), 2002, lk 15-44.

Saarimaa T., Tukiainen J., 2015. Common pool problems in voluntary municipal mergers European Journal of Political Economy 38 (2015) 140–152

Riigiraha. Rahandusministeeriumi andmebaas [<http://riigiraha.fin.ee>] 22.05.2018

Seletuskiri protokollilise otsuse „Haldusreformi raames läbiviidavad Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatused“ juurde

[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/07/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamis_kinnitamiseks_sk_29.06.2017.pdf] 10.04.2018

Stegarescu D. Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends. Fiscal studies. 2005 Sep 1;26(3):301-33.

Stiglitz, JE. "Principal and agent, The New Palgrave: A Dictionary of Economics, v. 3, pp. 1987: 966–971.

Swianiewicz P, editor. Local government borrowing: Risks and rewards. Open Society Institute; 2004.

Swianiewicz P. The theory of local borrowing and the West-European experience. Local government borrowing: risks and rewards: a report on Central and Eastern Europe. Budapest, Hungary: DFID and Open Society Institute. 2004.

Ter-Minassian T, Craig J. Control of subnational government borrowing. Fiscal Federalism in theory and practice. 1997 Sep 10, lk 156-172

Timpmann K. Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused (Doctoral dissertation) 2010.

Trasber, V. Local Governments`Fiscal situation in Baltic States (53-70) Mønnesland J, editor. Regional public finances. Pion Limited; 2003.

Valitsemissektori võlatase kasvas mullu hüppeliselt. Statistikaamet Nr 40, 28.03.2013

Weingast BR, Shepsle KA, Johnsen C. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. Journal of political Economy. 1981 Aug 1;89(4):642-64.

Kasutatud seadused:

Haldusreformi seadus (lühend - HRS) [<https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>]
10.02.2018

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (lühend - KOKS)
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632>] 12.02.2018

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (lühend - KOFS)
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122012004>] 12.02.2018

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (lühend - KOFS)
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/13361493>] 18.02.2018

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused
ja kord. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/401102013040>] 18.02.2018

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (lühend - KOÜS)
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/KO%C3%9CS>] 12.02.2018

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (lühend - KOÜS)
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/13085477>] 15.02.2018

Riigieelarve seadus (lühend - RES) [<https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014131>]
12.02.2018

LISAD

Lisa 1. Haldusreformi kronoloogia (andmed: Rahandusministeerium, autori koostatud).

Toimumisaasta	Sisu
1990-1993	Kohalike omavalitsuste süsteemi taastamine.
1995	Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse vastu võtmine.
1996	Esimene vabatahtlik liitumine. Liitujad taotlesid soojalaenude kustutamist, mis ka rahuldati.
1996	Ühines 2 omavalitsust.
1998	Esimene ja seni viimane kahe omavalitsuse vabatahtlik liitumine, mis toimus kohalike valimiste vahelisel ajal.
1999	Valitsus kehtestas põhimõtted kohalike omavalitsuste ühinemise toetamiseks.
1999-2004	Valitsus ei suutnud vastavalt ühinemise toetamise põhimõtetele välja maksta ühinemise toetuseid.
1999	Siseministeeriumis töötati välja strateegia "Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas", nenditi efektiivsuse ja administratiivse suutlikkuse probleeme.
1999	Ühines 12 omavalitsust, tekkis 6 uut omavalitsust.
2001	Kiitis valitsus heaks haldusreformi programmi. Mastaabiefekti ja kogukonna ise otsustamise vahelise optimumi leidmise eesmärk.
2002	Valitsus muutis reservist raha eraldamist ja lisas sinna peatüki omavalitsuste vabatahtliku ühinemise toetamisest.
2002	Ühines 11 omavalitsust, tekkis 5 uut omavalitsust.
2004	Valitsus likvideeris 1 401 000 krooni suuruse ühinemistoetuste võla.
2004	Valitus võttis heaks Kohalike omavalitsusüksuste ühinemist soodustav seaduse.
2005	Eestis 227 kohalikku omavalitsust.
2005	Ühines 22 omavalitsust, tekkis 8 uut omavalitsust.
2009	Ühines 2 omavalitsust.
2013	Eestis 215 kohalikku omavalitsust.
2013	Ühines 20 omavalitsust, tekkis 8 uut omavalitsust.
1996-2013	Eestis on ühinenud 69 valda ja linna, mille käigus on loodud 29 uut kohaliku omavalitsuse üksust.
2016	Võeti vastu Haldusreformi seadus.
2017	1. jaanuariga lõppes vabatahtliku ühinemise võimalus.
2017	1. jaanuar kuni 15. juuli – Vabariigi Valitsuse poolt ühinemiste ettevalmistamine ja algatamine.
2017	15. oktoobril jõustuvad kohalike valimistega omavalitsuste ühinemised.
2018	Eestis on 79 omavalitsust – 15 linna ja 64 valda.

Lisa 2. Näide esimese regressioonanalüüsi andmetabelist (andmed Statistikaamet ja Riigiraha, autori koostatud).

	Ühinemise tüüp	Omavalitsuse staatus	elanike arv	vanurite osakaal (65+/rahvaarv)	teede kaalutud pikkus	tulumaks elaniku kohta	maamaks elaniku kohta	Δ (2013-2014)	Δ (2015-2014)	Δ (2016-2015)	Δ (2017-2016)	Kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe mandaadi kohta	Kõrgharitude osatähtsus
Keila Vald	Sund	1	4906	15,6%	170,1	793,9	40,9	-104,6	660,7	-765,3	0,0	7,23	35%
Kernu Vald	Vaba	1	2081	14,8%	171,2	683,5	35,0	-150,3	-47,8	654,8	-757,3	3	24%
Nissi Vald	Vaba	1	2882	19,7%	221,6	622,5	17,9	0,0	0,0	392,5	-392,5	4,2	18%
Padise Vald	Sund	1	1740	18,0%	303,8	800,6	53,2	-175,1	-258,5	0,0	83,3	4	16%
Saue Linn	Vaba	1	5810	17,1%	180,9	932,7	11,1	417,3	-150,8	0,1	568,0	5,29	38%
Saue Vald	Vaba	1	10800	11,7%	213,1	951,4	24,0	83,3	89,2	-89,2	83,3	6,94	45%
Vasalemma Vald	Sund	1	2498	19,7%	133,9	559,9	7,6	-159,7	-134,6	-25,1	0,0	4,4	25%
Viimsi Vald	Kontroll	0	19042	12,8%	368,9	1026,7	66,1	256,7	134,2	112,2	10,3	8,1	57%
Emmaste Vald	Sund	1	1241	22,2%	113,3	792,8	25,1	596,3	0,0	0,0	596,3	3,67	14%
Käina Vald	Vaba	1	2096	19,2%	126,0	720,9	14,8	78,4	136,1	-3,7	-54,1	2,92	16%
Pühalepa Vald	Sund	1	1590	20,1%	126,9	678,1	23,9	440,3	0,0	204,2	236,0	3,73	16%
Hiiu Vald	Vaba	1	4623	20,8%	287,5	724,7	15,1	69,2	274,2	142,8	-347,8	3,58	20%
Aseri Vald	Vaba	1	1607	29,5%	101,9	455,9	6,8	376,8	0,0	0,0	376,8	4,38	16%
Iisaku Vald	Vaba	1	1203	22,5%	97,5	563,9	39,2	540,3	0,0	285,2	255,1	2,56	26%

Lisa 3. Regressioonimodelite sõltumatute ja sõltuvate muutujate korrelatsioonitabel (andmed: Riigiraha, autori koostatud).

		vanurite osakaal (65+/rahva arv)	teede kaalutud pikkus	tulumaks elaniku kohta	maamaks elaniku kohta	(1/n)	vahe (2014- 2013)	vahe (2015- 2014)	vahe (2016- 2015)	vahe (2017- 2016)	Kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe mandaadi kohta	Kõrgharitude osatahtsus
vanurite osakaal (65+/rahvaarv)	Pearson Correlation	1	-0,197**	-0,596**	-0,037	-0,325**	0,005	-0,102	0,005	0,118	-0,081	0,069
	N	171	171	171	171	171	171	171	171	171	130	130
teede kaalutud pikkus	Pearson Correlation	-0,197**	1	0,150	-0,225**	0,383**	0,046	-0,017	0,003	-0,122	-0,023	-0,117
	N	171	171	171	171	171	171	171	171	171	130	130
tulumaks elaniku kohta	Pearson Correlation	-0,596**	0,150	1	0,219**	0,346**	-0,023	0,084	-0,050	0,014	-0,026	-0,080
	N	171	171	171	171	171	171	171	171	171	130	130
maamaks elaniku kohta	Pearson Correlation	-0,037	-0,225**	0,219**	1	-0,120	0,007	0,077	0,014	0,120	0,001	0,007
	N	171	171	171	171	171	171	171	171	171	130	130
(1/n)	Pearson Correlation	-0,325**	0,383**	0,346**	-0,120	1	0,006	-0,059	0,053	-0,285**	-0,014	-0,090
	N	171	171	171	171	200	200	200	200	200	155	155
vahe (2014-2013)	Pearson Correlation	0,005	0,046	-0,023	0,007	0,006	1	-0,564**	0,171*	-0,145*	0,028	-0,023
	N	171	171	171	171	200	200	200	200	200	155	155
vahe (2015-2014)	Pearson Correlation	-0,102	-0,017	0,084	0,077	-0,059	-0,564**	1	-0,589**	-0,066	0,043	0,007
	N	171	171	171	171	200	200	200	200	200	155	155
vahe (2016-2015)	Pearson Correlation	0,005	0,003	-0,050	0,014	0,053	0,171*	-0,589**	1	-0,080	0,044	0,039
	N	171	171	171	171	200	200	200	200	200	155	155
vahe (2017-2016)	Pearson Correlation	0,118	-0,122	0,014	0,120	-0,285**	-0,145*	-0,066	-0,080	1	-0,096	-0,077
	N	171	171	171	171	200	200	200	200	200	155	155
Kohalikel valimistel kandideerijaid volikogu ühe	Pearson Correlation	-0,081	-0,023	-0,026	0,001	-0,014	0,028	0,043	0,044	-0,096	1	0,119
	N	130	130	130	130	155	155	155	155	155	155	155
Kõrgharitude osatahtsus	Pearson Correlation	0,069	-0,117	-0,080	0,007	-0,090	-0,023	0,007	0,039	-0,077	0,119	1
	N	130	130	130	130	155	155	155	155	155	155	155

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

SUMMARY

ESTONIAN ADMINISTRATIVE REFORM IMPACT TO LOCAL GOVERNMENTS' DEBT BURDEN

Taavi Lehemaa

In Western Europe local governments' administrative reform has been trending process over the decades. The main reasons why it should be done are decreasing the administrative costs, forming more functional municipalities units and harmonize governments public services levels all over the country. It has been widely recognized, that bigger municipalities are cost efficient and able to achieve scale economies (Pettersson-Lidbom, 2012; Reingewertz, 2012, Weese, 2013; Hyytinen, Saarimaa and Tukiainen, 2013). A less investigated topic is how the reform influences municipalities' behavior to issue loan obligations and increase debt burden. In this thesis the research focus on local governments' debt burden and its change during the reform course. The purpose of the work is to find out how Administrative Reform influences Estonian local government debt accumulation.

For local governments, debt has been one of the main financial instrument to cover investment expenses. By the law, borrowing for the current expenses is prohibited. Most of the cases, the central government has set strict debt rules to municipalities to prevent excessive borrowing. Also, local governments' have debt capacity, which depends on municipalities' revenues. However, the local governments are free to take investment decisions as well the financial decisions. In most of the cases, borrowing for the local governments are similar with private sector enterprise activities. The most common is to take loans from commercial banks. In this case, the loans are less costly because of the central government bail-out guarantee. Less common debt accumulation options are bond issues and loans from central government. In this study, the debt burden is stated as short-, medium- or long term accumulated debt or any other form of financial instrument.

In wider picture, local government financial decisions may generate so called principal agent issue. There are agents, who may or may not present the local people interest. In particular case, it depends on politicians' decisions, which are influenced by many

different aspects. For instance, it could be central government new investment program for local governments, which needs own contributed financed capital and usually are covered by debt. Additionally, there could be moral hazard issue to lend for attractive investments before local voting period, which are based on coalition-opposition game for winning the votes. As well, central government debt policy or new regulations could influence municipalities' debt policy. To analyze municipalities borrowing, the particular study focuses only on the specific influence, generated by Administrative Reform. Logically, the process to merge municipalities should give impulse to lend more for those municipalities, which have to merge. It is called common pool problem because merging municipalities could free-ride on other newly merged units.

There have been some studies, which have analyzed the problem more specifically. For example, Sweden Administrative reform has been investigated by Jordahl ja Liang (2010) and Hiennerich (2009). Jordahl and Liang (2010). They found out, that merged municipalities tended to borrow more before the amalgamation. Hiennerich (2009) had similar results, but he did not prove any relation between merged municipalities number and debt accumulation. Finland Administrative reform has been studied by Saarima and Tukiainen (2015). The main conclusion was that as smaller was the local government, then greater was the insensitive to accumulate debt. In extreme cases appeared even some incidents, where small municipalities borrow to cover current expenses, which actually are prohibited by intergovernmental Maastricht Treaty. Similarly, Blom-Hansen (2010) found out that in Denmark merged municipalities borrow more before the merge, but author rose the question that how well the methodology worked, largely because of difficulty to investigate only the impact from the reform.

In Estonia Administrative Reform became effective in 2017. Before that, the central government has motivated to merge local governments by providing merging support as monetary incentives. Some local governments merged before the Reform forced for getting amalgamation subsidy. Those municipalities merging processes are not focused on the study, because of the small number of mergers and different background of the economic and regulative situation. However, the Reform contained two merging periods. The first period was for voluntary amalgamation negotiation. All below municipalities' *inhabitant criteria*, the local governments should be merged. After the voluntary merging period was over, the municipalities, which had less than 5000 inhabitants, had to merge

mandatory. Finally, the local government number have decreased over two times, down to 79. The main purpose for the reform was need for cut the municipalities' administration expenditure and make justify, what all the local governments units are able to provide public services, defined by the law.

The current study provides the statistical overview about the dynamics of the Estonian local government' revenue and debt statistics. In last two decades, Estonian local government debt level has increased smoothly, being around 540 million euros. Before year 2012, local government debt played great role in the Estonian general debt level. After that it decreased, despite that currently it is on high level relative to other European countries. One of the reasons is the aspect, that central government debt level is extremely low. Thus, relatively local governments' debt is higher. Generally, the debt policy neither in central nor local level has not been fiscally problematic. For the local government has set a debt level limit that it cannot exceed. The ratio is set as difference between six times revenue level minus expenses. In crises times, the law for debt limit was stricter.

Local governments' debt capacity has changed smoothly up. After the crises, their own finance ability was low as a debt capacity due to lower tax revenues. Estonian local governments are not autonomous in sense of tax revenue frames. Most of the taxes are based on central-government decisions. Municipalities' net debt level has been between 30 – 40% of their budget and debt accumulation and repayment generally is in balanced. Only 2013 and 2014 debt accumulation level were significantly higher than repayments. Most of the finance instruments, which local governments use, are long-term loans. Because of that, the analysis of the Reform influence is based on the new accumulated loans, which forming approximately 70% of the accumulated debt.

There is existing difference between new accumulated loans over compared groups – not merged, voluntary amalgamated and mandatory mergers. Such a grouping is not used in analytical part, but only in the statistical overview. The reason behind is small number of mandatory merger, which cannot be studied. Thus, for that is constructed two regression models. The first model compares and brings out debt behavior, depending on different factors.

The second regression checks how the free ride incentive is influenced by the debt policy in the local governments. The data in use came from Estonian Ministry of Finance data

base, which collects all the data from local governments' accounting. The both models analyze only the new accumulated debt before the merging in 3 years perspective. The first one has the treated and non-treated groups and the second illustrates the free-ride insensitive with free-ride law.

The outcomes from the models and visualizing on graphs showed that there is a significant difference between non-merged and merged municipalities debt behavior. Firstly, the first model showed that the independent variable had significant relation in two periods before the merging. Two years before merged municipalities accumulated new debt less than control group and year before merging those accumulated debt more than control group. Thus, there existed difference between merged and non-merged municipalities debt behavior. The second model showed, that a year before the merging municipalities, who had more merging local governments, tend to borrow more.

Results showed that Administrative Reform have to be considered as one of the debt behavior changing factor in local governments and it should be considered as danger for macroeconomic stability. To conclude the models results for central governments is important to regulate the local governments' debt level and considered extra specific regulations, introduced temporarily for administrative reform period. As well, it is less risky to let merge smaller number of local governments. In Estonian case, there existed the behavioral difference in borrowing. However, it was not the problem in macroeconomic stability sense. For the future studies, the thesis could be expanded to study municipalities borrowing behavior and situation after the merge.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Taavi Lehemaa,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Haldusreformi mõju kohalike omavalitsuste laenukoormusele“,

mille juhendaja on Viktor Trasberg,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus 24.05.2018